

ALINE TEIXEIRA MASCARENHAS DE ANDRADE

**OS ORGANISMOS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E SUA  
RELAÇÃO COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL: UM ESTUDO ACERCA DO  
PROCESSO DE GESTÃO DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE EM TERESINA -  
PI**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial título de mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

TERESINA-PIAUI  
2018

ALINE TEIXEIRA MASCARENHAS DE ANDRADE

**OS ORGANISMOS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E SUA  
RELAÇÃO COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL: UM ESTUDO ACERCA DO  
PROCESSO DE GESTÃO DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE EM TERESINA -  
PI**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial título de mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

TERESINA-PIAUI  
2018

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processamento Técnico

A553o      Andrade, Aline Teixeira Mascarenhas de.  
Os organismos de representação da sociedade civil e sua  
relação com o poder público municipal: um estudo acerca do  
processo de gestão do programa Lagoas do Norte em Teresina -  
PI /Aline Teixeira Mascarenhas de Andrade. – 2018.  
125 f.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) –  
Universidade Federal do Piauí, 2018.  
Orientação: Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva.

1. Gestão Social. 2. Participação Social - Estado -  
Sociedade Civil. 3. Programa Lagoas do Norte (Teresina). I.  
Título.

CDD 323.6

ALINE TEIXEIRA MASCARENHAS DE ANDRADE

**OS ORGANISMOS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E SUA  
RELAÇÃO COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL: UM ESTUDO ACERCA DO  
PROCESSO DE GESTÃO DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE EM TERESINA -  
PI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em \_\_\_/06 /2018.

**BANCA EXAMINADORA**

Profa. Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva  
Universidade Federal do Piauí (UFPI) – Presidente

Profa. Dra. Simone de Jesus Guimarães  
Universidade Federal do Piauí (UFPI) - 1ª Examinadora

Profa. Dra. Magda Núcia Albuquerque Dias  
Universidade Federal do Piauí (UFPI) - 2ª Examinadora

Profa. Dra. Marfisa Martins Mota de Moura  
Centro Universitário Faculdade Santo Agostinho - Suplente

TERESINA-PI

2018

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é algo que costumo fazer sempre, mas confesso que ao conseguir concluir esta etapa da minha vida, as lembranças de todo o processo me fazem reviver tudo e me faltam as palavras. Não sei como agradecer de forma justa a tanta gente que partilhou comigo essa batalha, e que merece ser lembrado na vitória.

Primeira e imensamente agradeço a Deus por tudo em minha vida, por ter me proporcionado a oportunidade e a coragem para enfrentar os desafios postos, atendendo às minhas preces e guiando meus passos mesmo quando eu me senti perdida. És o meu pastor Senhor e nada há de me faltar.

À UFPI que mais uma vez me acolheu, após quinze anos, esta casa me proporciona lições para além da vida acadêmica.

Ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, ser aluna deste programa parecia um sonho inalcançável e agora estou realizando. Isso me faz crer que devemos procurar sempre as possibilidades que o impossível esconde.

Agradeço à Professora Masilene, que desde as primeiras orientações foi sempre generosamente atenciosa e compreensiva. Às professoras Guiomar Passos, D'alva Macedo, Solange Teixeira e Dione Moraes, vocês foram fundamentais neste processo de aprendizagem. Às secretárias da coordenação do programa, Laiane e Francisca, que fizeram escutas às minhas angústias e me ajudaram esclarecendo dúvidas importantes.

Agradeço às valorosas contribuições da professora Magda Núcia e Simone Guimarães, que me acompanharam em todas as bancas avaliativas, obrigada pelas orientações e pelos direcionamentos indispensáveis na construção desta dissertação. Obrigada também à professora Marfisa que prontamente aceitou o convite à suplência desta banca avaliadora.

Minha gratidão à minha querida orientadora, professora Rosário, obrigada por me acolher, obrigada por acreditar em mim quando nem eu acreditava, obrigada pelas palavras de conforto e de fé. Ser sua orientanda no mestrado foi reviver um pouco a construção da monografia, em que a senhora também era minha orientadora. Isso me permitiu perceber que sua calma, sua serenidade e sobretudo sua responsabilidade continuam firmes. Serei eternamente grata à senhora, que Deus lhe abençoe!

Aos meus colegas de turma, amigos que o mestrado me presenteou! Turma divertida, animada, solidária e companheira. Conhecê-los foi uma dádiva! Obrigada especialmente à Juciara, por me ouvir, me acalmar e me ajudar!

O mestrado me proporcionou conhecer muita gente que se tornou importante para mim, mas nem tudo foi novidade, pois nesta turma eu ingressei com uma grande amiga. Minha amiga Mayra, com que compartilhei a graduação e agora pudemos reviver a vida de discente. Obrigada pela sua amizade, pelo apoio, pela cumplicidade e pela irmandade! Parabéns a nós! Amo você “Mo bem”!

Não posso deixar de agradecer aos que contribuíram diretamente nesta construção, os sujeitos da pesquisa, pessoas que voluntariamente se disponibilizaram a participar. Obrigada por compartilhar suas experiências e por me permitir conhecê-los melhor, não tenho como medir a importância de vocês para este estudo. Minha eterna gratidão à SEMPLAN, especialmente à equipe do Programa Lagoas do Norte, ao Comitê Lagoas do Norte e à Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa por permitirem a materialização deste estudo.

Preciso agradecer aos meus colegas de trabalho que cotidianamente sofreram comigo e vibraram por mim, obrigada aos amigos e amigas da UPS, da Faculdade Maranhense São José dos Cocais, da Faculdade do Piauí – FAPI e da Faculdade Ademar Rosado. De forma especial sou grata aos usuários que atendi e aos meus alunos que foram matrizes incentivadoras para retornar à vida acadêmica.

Minha família é um verdadeiro presente de Deus em minha vida, obrigada por acreditarem em mim, pelos incentivos dados e pelos bons pensamentos sempre. Minha avó Mundica, mulher de fibra que junto com meu avô Argemiro (*in memorian*) ensinou aos filhos o valor da educação, seus ensinamentos estão se perpetuando nos netos e nos bisnetos.

Minha avó Louêdes, ícone de resiliência, minha fortaleza, minha rainha, centro de equilíbrio da nossa família. Meu avô Benjamim, pela paciência e pelos abraços de paz. Meus tios e tias, meus primos e primas, meus sobrinhos e sobrinhas, os momentos com vocês recarregavam minhas energias para continuar.

Neste momento de alegria, gostaria de citar duas pessoas muito especiais que não se encontram fisicamente mais aqui, partiram repentinamente em 2017, mas que eu tenho certeza que compartilham esta alegria comigo, meu padrinho Jurandir (*in memorian*) e minha tia-madrinha Marinalda (*in memorian*). Não poder ter o abraço de

vocês neste momento ainda dói, mas eu sinto as boas vibrações que vocês emanam para nossa família. Obrigada por serem tão especiais e inesquecíveis, eu amo vocês!

Aos meu pais, meus espelhos, minha inspiração vem de vocês: a alegria e a fé inabalável da minha mãe, Maria de Lourdes Teixeira (Lulú); a sinceridade e o carinho do meu pai Eduardo Teixeira (Totó). Vocês são um exemplo verdadeiro e pleno de amor, obrigada pelos ensinamentos, eu os amo infinitamente.

Aos meus irmãos, Patrícia, Eduardo (Dudu), Danilo e Josino, agradeço pelo amor e pela confiança em mim, cada um à sua maneira, de perto ou de longe, com seriedade e brincadeiras contribuíram imensamente com essa conquista. A vida ainda me presenteou com duas irmãs, Diele e Catarina, cunhadas que eu sei que posso contar sempre, obrigada!

Ao Guto agradeço pela convivência e pelo amor prestado, pelo companheirismo dispensado, pela compreensão necessária, e pela convivência nessa jornada. Talvez você tenha sido o único que testemunhou de tão perto todas as batalhas, todo os stress, as angústias e as consequências disso tudo. Sou grata a você por tudo, especialmente por ter ser um pai excelente para nosso filho. Obrigada!

Em nome da minha sogra Aldira, pessoa por quem tenho enorme admiração e carinho, agradeço a toda família, que se tornou minha família também. Espero que os bons sentimentos se perpetuem entre nós, cada vez mais.

Ao meu filho Arthur, que na inocência dos seus beijos, do seu carinho e do seu amor foi quem mais me acalentou, mesmo sem entender tamanha ausência, você foi a razão de tudo, tenho certeza que um dia você vai compreender tudo isso meu amor! E se tornará um homem capaz de compreender que tudo o que fiz, faço e farei, será pensando em ser uma pessoa melhor, a quem você possa seguir os passos, e ir mais além, eu te amo!

Enfim, eu agradeço a todos que de alguma forma torceram pelo meu sucesso, compreenderam minhas limitações, foram pacientes, consolaram minhas dores, viveram comigo todos os momentos bons e ruins. Agradeço pelas palavras e pelos abraços, obrigada por ficarem felizes com a minha felicidade, vocês fazem parte dela!

“Eu tropeço no possível, e não desisto  
de fazer a descoberta do que tem  
dentro da casca do impossível”.

(Poema: Procurar o quê? Carlos Drummond de Andrade)

## RESUMO

Este estudo possui como objeto a relação entre os organismos de representação da sociedade civil e o poder público municipal, tomando como cenário a cidade de Teresina -PI, especificamente o processo de gestão do Programa Lagoas do Norte. A pesquisa buscou apreender como o Comitê Lagoas do Norte e a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa analisam a relação estabelecida entre eles, como organismos de representação da sociedade civil local, e o poder público municipal, no processo de gestão do Programa Lagoas do Norte-PLN na cidade de Teresina, no período de 2012 a 2016. Dentre as indagações que nortearam o desenvolvimento da pesquisa, destacam-se: Como os organismos da sociedade civil local analisam sua relação entre si e sua relação com a gestão do Programa Lagoas do Norte? Como o Programa Lagoas do Norte analisa sua relação com estes dois organismos? No que tange aos aspectos metodológicos, a pesquisa possui abordagem qualitativa, e foi conduzida tomando por base os seguintes procedimentos: revisão bibliográfica, levantamento documental e pesquisa de campo, realizada através de observação e de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram destinadas aos sujeitos em cena, compreendendo: os técnicos e diretores do PLN, integrantes do Comitê Lagoas do Norte, da Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa e do Fórum Lagoas do Norte. Elegemos como categorias teóricas de análise: Estado, sociedade civil, democracia, gestão social, participação social e cidadania. As análises dos dados empíricos permitiu concluir que a relação processada entre estes organismos de representação da sociedade civil local e o poder público municipal, no cenário posto, se processa de diferentes formas, às vezes mais próxima, às vezes bem distante. Em síntese, os dados revelaram que nos diálogos existentes, a relação entre o PLN e o Comitê Lagoas do Norte é mais amistosa, embora reconheçam necessidade de aprimorá-la. Sobre a relação entre o PLN e a Associação Centro de Defesa, os resultados apontaram para um caráter mais conflituoso, e os diálogos diretos entre ambos ainda precisam ser melhorados. Nos achados da pesquisa percebeu-se que o Fórum Lagoas do Norte é uma instância de controle social que legitima a participação das famílias representadas pelo Comitê Lagoas do Norte, entretanto a atuação deste espaço não tem propiciado a interação necessária.

**PALAVRAS CHAVES:** Estado, sociedade civil, gestão social, participação social

## ABSTRACT

This study has as its object the relationship between civil society representation agencies and municipal public power, taking as a scenario the city of Teresina -PI, specifically the management process of the Lagoas do Norte Program. The research sought to understand how the Lagoas do Norte Committee and the Ferreira de Sousa Defense Center Association analyze the relationship established between them, as representative organizations of local civil society, and the municipal public power, in the management process of the Lagoas do Norte Program -PLN in the city of Teresina, between 2012 and 2016. Among the questions that guided the development of the research, the following stand out: How local civil society organizations analyze their relationship with each other and their relationship with the management of the Lagoas do North? How does the Lagoas do Norte Program analyze its relationship with these two organisms? Regarding the methodological aspects, the research has a qualitative approach, and was conducted based on the following procedures: bibliographical review, documentary survey and field research, carried out through observation and semi-structured interviews. The interviews were aimed at the subjects on the scene, comprising: PLN technicians and managers, members of the Lagoas do Norte Committee, the Center Defense Association and the Lagoas do Norte Forum. We choose as theoretical categories of analysis: State, civil society, democracy, social management, social participation and citizenship. The analysis of the empirical data allowed to conclude that the relationship processed between these representative bodies of local civil society and the municipal public power, in the scenario set, takes place in different ways, sometimes closer, sometimes very far away. In summary, the data revealed that in the existing dialogues, the relationship between the PLN and the Lagoas do Norte Committee is more friendly, although they recognize the need to improve it. On the relationship between the PLN and the Center Defense Association, the results pointed to a more conflictive character, and the direct dialogues between both still need to be improved. In the findings of the research it was noticed that the Lagoas do Norte Forum is an instance of social control that legitimizes the participation of the families represented by the Lagoas do Norte Committee, however the performance of this space has not provided the necessary interaction.

KEY WORDS: State, civil society, social management, social participation

## QUADROS/ FIGURAS

Quadro 01: Tipos de Democracia.....	36
Quadro 2: Atendimentos realizados conforme o PRI – Área 1.....	81
Figura 01: Vista Panorâmica do encontro dos rios em Teresina .....	67
Figura 02: Mapa da área de intervenção do PLN.....	76
Figura 03: Cenário anterior às obras do PLN/Área 1, rua alagada.....	78
Figura 04: Cenário anterior às obras do PLN/Área 1, ponte improvisada.....	79
Figura 05: Vista aérea do Parque Linear implantado pelo PLN.....	80
Figura 06: Residencial Zilda Arns em fase de conclusão.....	83
Figura 07: Moradora da avenida Boa Esperança manifestando resistência à remoção.....	88
Figura 08: Membros da PMT, do Comitê Lagoas do Norte e da Associação Centro de Defesa no palco de lançamento das intervenções da segunda fase do PLN.....	90
Figura 09: Reunião de técnicos do PLN, com a Associação Centro de Defesa sob a mediação da Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese de Teresina.....	92

## **LISTA DE SIGLAS**

CEMEI – Centro Municipal de Educação Infantil

CEP/UFPI – Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Piauí

CF/88 – Constituição Federal de 1988

COHAB-PI – Companhia de Habitação do Piauí

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PIB – Produto Interno Bruto

PLN – Programa Lagoas do Norte

PMT – Prefeitura Municipal de Teresina

PRI – Plano de Reassentamento Involuntário

SEMPPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UGP – Unidade de Gerenciamento do Programa Lagoas do Norte

UPS – Unidade de Projeto Socioambiental do Programa Lagoas do Norte

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: VELHAS E NOVAS PERSPECTIVAS DESTA RELAÇÃO.....</b>	<b>23</b>
2.1. Estado e Sociedade Civil: abordagens teóricas .....	23
2.2. A democracia participativa no contexto da relação entre o Estado e a Sociedade Civil .....	34
2.2.1. A redemocratização brasileira a partir da Constituição Federal de 1988..	42
<b>3. GESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE.....</b>	<b>48</b>
3.1. Paradigmas atuais da gestão e da participação social.....	48
3.2. A cidadania como percurso à efetivação da gestão social.....	61
<b>4. O PODER PÚBLICO MUNICIPAL E OS ORGANISMOS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....</b>	<b>67</b>
4.1. Teresina e a zona norte: contextos e peculiaridades deste território .....	67
4.2. A ação do poder público municipal: Programa Lagoas do Norte .....	73
4.3. Sociedade em movimento: sujeitos sociais que se destacam.....	85
<b>5. O PROGRAMA LAGOAS DO NORTE, O COMITÊ LAGOAS DO NORTE, A ASSOCIAÇÃO CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA E O FÓRUM LAGOAS DO NORTE: OLHARES ENTRECRUZADOS .....</b>	<b>95</b>
5.1. Análises das percepções dos sujeitos da pesquisa: quais diálogos? .....	97
5.1.1. O Comitê Lagoas do Norte .....	97
5.1.2. A Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa.....	103
5.1.3. O Fórum Lagoas do Norte .....	109
5.1.4. A gestão do PLN e a relação com os organismos de representação da sociedade civil.....	112
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>127</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Teresina, possui características que incidem sobremaneira em sua conjuntura atual, das quais destacaremos a dimensão sócio territorial que a cidade apresenta com objetivo de melhor situar o leitor no contexto local. Ela é a única capital do nordeste brasileiro que não está localizada às margens do oceano Atlântico (situando-se a aproximadamente 343Km da faixa litorânea), entretanto é banhada pelos rios Parnaíba e Poti que acompanham sua extensão sul-norte, se encontrando na zona norte da cidade. Esta confluência, aliada à baixa topografia local, contribuem para a formação de inúmeras lagoas, canais e corpos d'água que se distribuem nos bairros mais próximos de onde ocorre o encontro dos rios citados, tais como, Poti Velho, Olarias, São Joaquim, Nova Brasília, Mocambinho, Matadouro, dentre outros.

Segundo a história local, embora o povoamento de Teresina tenha iniciado pela zona norte, especificamente onde hoje se situa o bairro Poti Velho, a criação do projeto da cidade se concentrou especialmente na área central, sendo que os processos de consolidação da zona norte não seguiram nenhum tipo de planejamento urbano. Fator este, que propiciou uma ocupação da região sem acompanhamento público, ocorrendo ocupação territorial desorganizada, não somente, mas também, às margens dos rios, lagoas e canais do território.

Atualmente, parte da zona norte de Teresina, encontra-se sob a atenção do poder público municipal, que tem proporcionado mudanças substanciais, principalmente no que se refere à questão urbana e ambiental. As transformações tem sido propiciadas pela Prefeitura Municipal de Teresina, através do Programa Lagoas do Norte-PLN, que visa intervir diretamente em treze bairros da região, divididos em quatro áreas: Área I - Acarape, Matadouro, Parque Alvorada, São Joaquim; área II - Nova Brasília, Poti Velho, Mafrense e Olarias; Área III - Alto Alegre, Itaperu e Aeroporto; e Área IV - São Francisco e Mocambinho.

Mediante as manifestações e planejamentos do poder público para as intervenções do programa, a sociedade civil local começou a se organizar, e em 2008 criou o Comitê Lagoas do Norte, composto por representantes de associações dos treze bairros acima citados, com objetivo de defender os interesses das famílias, bem como de acompanhar e fiscalizar as obras do Programa.

O PLN possui dentre seus princípios a prerrogativa da participação e do controle social, e por ser financiado majoritariamente pelo Banco Mundial, também

segue as normas operacionais do referido órgão, que dentre outras seguranças, exige a formalização dos espaços de interlocução entre o poder público e a comunidade.

Para atender às exigências do agente financiador, bem como pela pressão que o Comitê exerceu para participar legitimamente das decisões do PLN, foi criado o Fórum Lagoas do Norte, uma instância colegiada, composta por dez membros do Comitê Lagoas do Norte e três membros do poder público. O Fórum legitima a institucionalização da participação no PLN, e se constitui enquanto espaço de discussão das ações propostas pelo programa.

Entretanto, a existência do Comitê e do Fórum Lagoas do Norte não se mostrou suficiente para contemplar as diversas demandas de uma realidade tão complexa. De forma que em 2015, quando o Programa executava ações de cadastramento de imóveis e famílias na área II de intervenção (que abrange os bairros Nova Brasília, Poti Velho, Mafrense e Olarias), o medo da remoção do território alimentou em algumas famílias e reacendeu em outras lideranças comunitárias, a semente do questionamento crítico acerca do Programa. Foi assim que moradores da Avenida Boa Esperança e adjacências, no bairro São Joaquim, se organizaram e travaram uma luta pela permanência no local.

O início da organização foi marcado por mobilizações e ações sociais destas famílias, através do movimento social Boa Esperança Resiste e do grupo dos Atingidos pelo Programa Lagoas do Norte. Nos dias atuais, estes atores estão organizados na Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, que aglomera outros movimentos e grupos com a mesma causa. A referida Associação atua na região dos treze bairros com previsão de intervenção do PLN, e afirma representar os interesses das famílias frente as intervenções do Programa.

Embora, estes organismos, Comitê Lagoas do Norte e Associação Centro de Defesa possam ter objetivos que se assemelham, sua atuação e a relação com o Programa Lagoas do Norte, apresentam consideráveis divergências, fator que despertou o interesse desta pesquisadora para conhecê-los em profundidade.

O Programa Lagoas do Norte tem transformado o cotidiano socioambiental da zona norte de Teresina, fazendo emergir situações que colocam em cena a discussão da relação entre o poder público municipal e as demandas da sociedade. Uma discussão que não é inédita e que está sempre em pauta nos estudos científicos e nas reflexões políticas, pois se materializa na vida dos cidadãos.

Portanto, este cenário chamou atenção para construção do estudo que ora apresentamos, pretendendo possibilitar o conhecimento acerca de como os organismos de representação da sociedade civil concebem a relação estabelecida com o poder público municipal, no âmbito da gestão do Programa Lagoas do Norte, com fins de refletir acerca dos espaços de diálogos existentes e dos processos de discussão para implementação do Programa.

As marcas subjetivas desta pesquisa decorrem da experiência profissional da pesquisadora, enquanto assistente social e membro integrante da equipe técnica da Unidade de Projeto Socioambiental (UPS) do Programa Lagoas do Norte. A atuação junto a esta unidade operacional, possibilita acompanhar no cotidiano profissional, as atividades que envolvem as famílias, bem como, instigam reflexões acerca do seu próprio processo de trabalho, sobretudo das experiências que tornam possível apreender os dilemas vivenciados na execução de ações que intermediam a relação entre Estado e sociedade. Além disso, o compromisso ético-político profissional alimenta a inquietação íntima em conhecer melhor a relação entre os atores que emergem e se destacam nesta realidade.

Por meio da observação empírica percebeu-se que os processos que permeiam esta relação são marcados por relações de poder, que muitas vezes encontram-se latentes, embora camufladas e outras vezes, estão bastante explícitas e claras.

Ao problematizar as situações expostas acima, este estudo elegeu como base da sua argumentação, as seguintes questões norteadoras:

- Como os organismos da sociedade civil local analisam sua relação com a gestão do Programa Lagoas do Norte?
- A gestão adotada pela Prefeitura Municipal de Teresina na implementação do Programa Lagoas do Norte constitui-se de princípios democráticos nas suas deliberações?
- Quais os espaços de interlocução existentes entre o PLN e as organizações da sociedade civil?
- Como ocorrem os diálogos entre a coordenação do PLN e as organizações populares de representação das famílias afetadas, em

especial o Comitê Lagoas do Norte e a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa?

- Como o Comitê Lagoas do Norte e a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa se relacionam, uma vez que representam os interesses das famílias atendidas pelo PLN?

A pesquisa desenvolvida buscou sistematizar as respostas a estas questões, a partir da apreensão do posicionamento dos segmentos sociais de representação da sociedade local acerca da relação estabelecida entre eles e o poder público municipal no processo de gestão do Programa Lagoas do Norte, compreendendo o recorte histórico de 2012 a 2016.

De maneira mais específica outros objetivos também foram propostos, tais como:

- Compreender a atuação das organizações da sociedade civil (Comitê Lagoas do Norte e Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa) que atualmente representam as famílias afetadas pelo PLN;
- Analisar os procedimentos adotados pela coordenação do Programa Lagoas do Norte na sua relação com o Comitê Lagoas do Norte e com a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, para conhecer o contexto de participação da sociedade nas formulações do Programa e qual a abordagem dada às demandas sociais apresentadas;
- Conhecer a atuação do Fórum Lagoas do Norte, enquanto instância institucionalizada de participação do PLN, analisando como ocorrem as deliberações e construções acerca da implementação do Programa.

A metodologia deste trabalho ocupou lugar central, por ser entendida como o caminho que possibilitou a concretização das intenções de pesquisa para tornar real a referida construção científica. Consistiu também em uma etapa dinâmica de contínua problematização e aprofundamento do referencial teórico, com a utilização de um arcabouço metodológico capaz de equacionar as perspectivas de compreensão da pesquisa, assim como concretizar sua exequibilidade.

Caracteriza-se esta pesquisa como qualitativa, uma vez que se fincou no processo de gestão do Programa Lagoas do Norte e nas relações estabelecidas por diferentes atores envolvidos neste processo. Segundo Minayo (2006), esta

modalidade de pesquisa, trata-se de um tipo de produção de conhecimento que visa a compreensão da lógica interna de grupos, de instituições e de atores a partir dos valores culturais, das relações entre indivíduos, e das representações sobre sua história.

Ressalta-se ainda, que esta abordagem permite a possibilidade de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais, sendo essas últimas, tomadas tanto no seu advento, quanto na sua transformação, como construções humanas significativas.

Ainda segundo a autora, pesquisas qualitativas privilegiam o estudo da história, das relações, dos processos sociais das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, constituindo-se em produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, e como sentem e pensam a sua própria realidade (MINAYO, 2008).

Para Richardson (1999), esta abordagem apresenta-se como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados.

Portanto, essa pesquisa se concentrou na abordagem qualitativa, preocupando-se com uma realidade social multidimensional e complexa, composta por sujeitos repletos de múltiplas determinações, e que não podem ser assimilados por abordagens quantitativas.

Tendo em vista o objeto de estudo se encontrar na relação estabelecida entre o Estado e a Sociedade Civil Local, especificadamente manifestados pelo poder público municipal através da coordenação do Programa Lagoas do Norte, e pelos organismos que representam as famílias, quais sejam, o Comitê Lagoas do Norte e o Centro de Defesa Associação Ferreira de Sousa, sua materialização foi apreendida por meio do método histórico-dialético, considerando o próprio processo de desenvolvimento das coisas, destacando a sua importância como área de produção de conhecimento e a relevância do pensamento de Marx que afirma existir uma conexão indissociável entre elaboração teórica e formulação metodológica que imbrica a totalidade, a mediação e a contradição (ARCOVERDE, 2013).

Enfatizou-se a dialética das relações entre o indivíduo e a sociedade, entre as ideias e a base material, entre a realidade e a sua compreensão, como também às correntes que enfatizam o sujeito histórico.

Para Marx, segundo Montaño (2013) o conhecimento é um processo intelectual, mas inserido e partindo necessariamente do real. Isso expressa o fundamento ontológico do método de Marx. Para ele, o objeto da pesquisa tem uma existência que não depende do sujeito para existir, tendo o pesquisador o objetivo de ir além da aparência fenomênica, imediata e empírica da realidade, para apreender sua essência, ou seja, sua estrutura e dinâmica.

Destarte, a análise dialética permitiu apreender a própria historicidade dos processos de gestão realizados na primeira etapa do Programa Lagoas do Norte, relacionando-os com os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, além de identificar de que forma o PLN se correlaciona com os diferentes atores sociais envolvidos na sua implementação, possibilitando destacar, simultaneamente, a totalidade das dimensões estudadas e as particularidades dos contextos em que a mesma é gestada.

A concretização deste estudo ocorreu em dois momentos distintos, que porém estão relacionados e se complementam, no intuito de um alcance exitoso dos objetivos propostos. Iniciamos pela revisão bibliográfica na busca que possibilite um amadurecimento e aprofundamento intelectual, especialmente das categorias Estado, sociedade, democracia, gestão e participação.

Seguidamente, realizamos o estudo dos documentos que envolvem diretamente os atores e as categorias envolvidas, tais como: relatórios, projetos, atas de reuniões, regimentos, legislação vigente, pareceres técnicos, e outros quaisquer identificados no levantamento. Este material foi oficialmente solicitado às instituições e organismos envolvidos na pesquisa.

Os dados empíricos foram produzidos através da pesquisa de campo, com coleta de informações nos diferentes espaços que envolvem os sujeitos pesquisados. A natureza das fontes de pesquisa são tanto primárias (entrevistas, observação e diário de campo), quanto secundárias (planos, projetos, legislações, Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), artigos, dissertações, reportagens de jornais/portais, gravação de reuniões, etc).

As técnicas de investigação visaram a mediação entre os marcos teóricos-metodológicos e a realidade empírica, sendo priorizadas como instrumental: entrevistas semiestruturadas, observação participante, diário de campo, pesquisa bibliográfica e análise documental.

A utilização das entrevistas semiestruturadas ocorreu por concordar com Marconi (2003), que as define como instrumento privilegiado numa investigação social para a coleta de dados ou na montagem de um diagnóstico e no tratamento de problemas sociais. Ainda sobre esse instrumento Apolinário (2006, p. 134) afirma que “o pesquisador segue um roteiro de perguntas previamente estipuladas, não estando livre de adaptá-las ou mesmo coletar informações não solicitadas”.

As entrevistas propiciaram relevantes momentos de interação entre os sujeitos e a pesquisadora, tanto na sua operacionalização em si, quanto nos contatos estabelecidos antes e após sua realização. Contatos que enriqueceram o conhecimento das historicidades e dos contextos dos sujeitos.

Para produção de dados através das entrevistas os sujeitos foram organizados em três grupos: membros do PLN, membros do Comitê Lagoas do Norte e membros da Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa. Os membros do Fórum Lagoas do Norte, entraram no recorte do Comitê e do PLN, pois assim ele é composto. Desta forma foram entrevistados quatro membros do PLN, sendo dois técnicos e dois diretores, quatro membros da associação Centro de Defesa e cinco membros do Comitê Lagoas do Norte, totalizando treze entrevistados. Ressaltamos que, a intenção inicial era entrevistar quatro membros de cada grupo, por entender que o diretores do PLN e os membros do Comitê representariam também o Fórum, entretanto as falas não foram suficientes pois alguns entrevistados do Comitê informaram não ter propriedade para falar sobre o Fórum. Este fato fez a pesquisadora retomar ao campo empírico, na busca de um representante do Comitê que tivesse participação no Fórum.

Os atores convidados que aceitaram participar da pesquisa, o fizeram através da assinatura do “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)” como apontado pelo Comitê de Ética em Pesquisa, respeitando-se o universo cultural e os valores sociais e individuais dos colaboradores.

A transcrição das entrevistas foi orientada sob a perspectiva de Whitaker (2002) o qual sugere normas de transcrição que visem preservar o conteúdo/discurso do entrevistado a partir do ponto de vista linguístico e que evitem a “caricaturalização” do mesmo. Os trechos escolhidos para exemplificar os achados das análises, trazem o texto integral das falas dos sujeitos, por respeito e compromisso com a fidelização dos dados.

A observação participante também foi utilizada, compreendida a partir de Minayo (2005), como um processo pelo qual mantém-se a presença do observador numa situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica. Este processo se deu através da participação da pesquisadora em reuniões, eventos e audiências públicas, em que foi possível observar como os atores ora pesquisados se relacionaram nestas atividades.

Os instrumentos utilizados pela pesquisadora foram registrados através de diário de campo, que consiste em um caderno de anotações do dia-a-dia da pesquisa, que ressalta a importância dos registros que descrevem as situações do cotidiano com toda a sua complexidade, buscando a compreensão do seu significado (MINAYO, 2005).

Ressaltamos que este estudo ocorreu dentro dos prazos previstos no cronograma construído no Projeto de Pesquisa devidamente cadastrado na Plataforma Brasil, conforme os termos da Resolução nº 466/12, de 12 de Dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde e demais resoluções complementares à mesma (240/97, 251/97, 292/99, 303/2000, 304/2000 e 340/2004) e aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade Federal do Piauí.

Sua execução foi completamente autofinanciada pela pesquisadora, e os custos ocorreram dentro do orçamento previsto, com a exceção do lanche para reuniões que não foi necessário, pois já estava na logística da rotina das reuniões dos organismos pesquisados.

A apresentação deste estudo está organizada em cinco capítulos. O primeiro se refere à Introdução, em que são apresentadas as diretrizes teóricas e metodológicas que nortearam este estudo, bem como a sua intencionalidade.

O segundo capítulo intitula-se “*Estado e Sociedade Civil: velhas e novas perspectivas desta relação*” e elenca concepções teóricas das categorias Estado e sociedade civil, enfatizando a democracia no contexto desta relação. Em seguida, este capítulo traz um eixo de discussão sobre o processo de democratização ocorrido no Brasil, principalmente sobre as garantias ancoradas na Constituição Federal de 1988.

O capítulo terceiro se pauta no aprofundamento teórico da gestão e da participação social em tempos contemporâneos, apontando seus paradigmas em discussão ao apresentar as diferentes modalidades sob as quais a gestão social pode se constituir. Este capítulo foi intitulado como “*Gestão e participação social na*

*contemporaneidade*” e ao compreender a cidadania como aspecto central para participação e gestão social, também expõe sobre esta categoria em tópico específico.

Com o objetivo de melhor situar a leitura no contexto que esta pesquisa se constituiu, no quarto capítulo *“Reconhecimento do cenário: o contexto local, a intervenção do poder público municipal e os atores sociais que se destacam”*, apresentamos características de Teresina e de sua zona norte, apontando as histórias e as peculiaridades deste rico território. Em seguida a argumentação é tecida especificamente em torno dos atores aludidos no estudo, quais sejam: o Programa Lagoas do Norte, o Comitê Lagoas do Norte e o Centro de Defesa Ferreira de Sousa.

O último capítulo apresenta as análises do conteúdo encontrado nos dados obtidos em campo, construídos e sistematizados a partir das falas dos sujeitos sociais acerca da sua trajetória nos espaços de participação e gestão do PLN. Através das entrevistas foi possível apreender a visão que cada sujeito pesquisado tem de si mesmo, e também, como percebem os outros atores, este capítulo traz uma síntese desta troca de olhares e por isso intitula-se: *“O Programa Lagoas do Norte, o Comitê Lagoas do Norte e o Centro de Defesa: olhares entrecruzados”*.

As considerações finais expõem que esta pesquisa conseguiu lograr êxito no alcance dos objetivos a que se propôs, possibilitando ricas análises sobre a relação estabelecida entres os três atores em foco. Constatou-se dentre outras coisas, que esta relação precisa ser melhorada e que os atores reconhecem isso, contudo faltam ainda ações que propiciem efetivamente diálogos mais diretos, para que se efetive uma concreta gestão social, democrática e participativa.

## **2. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: VELHAS E NOVAS PERSPECTIVAS DESTA RELAÇÃO**

Este capítulo aborda as concepções clássicas e contemporâneas sobre as categorias teóricas centrais deste estudo. Inicialmente se apresenta um mosaico de abordagens sobre o entendimento que diferentes autores construíram sobre o Estado e a sociedade civil. Retrata-se como essas categorias se relacionam, evidenciando a perspectiva democrática como meio operativo desta conexão. Em seguida, o processo de democratização brasileira é colocado em tela, com enfoque para as garantias promulgadas na Constituição Federal de 1988, para subsidiar a discussão de como a democracia e a participação tem se operacionalizado no contexto nacional, a partir desta referencia constitucional.

### **2.1. Estado e Sociedade Civil: abordagens teóricas**

Para iniciar a discussão das categorias que compõem este tópico, elencamos abordar primeiramente acerca do Estado, contextualizando sua formação, abordando conceitos clássicos e contemporâneos que o permeiam. Posteriormente as análises se debruçam sobre a sociedade civil, apontando as considerações sobre esta, bem como dialogando como estas categorias se relacionam. Diante disto, cumpre esclarecer que por vezes o texto não as aborda explicitamente separadas, dado o entendimento de que estão conectadas e que é necessário entendê-las em sua totalidade.

É importante compreender que o conceito de Estado não é estanque, pois sofre alterações historicamente circunstanciadas conforme o tempo e espaço em que se desenvolve, a exemplo pode-se citar uma “evolução” da *polis* grega, da *civitas* romana e do próprio estado na Idade Média. Entretanto, é interessante perceber que sua origem é sempre remetida à organização humana em agrupamentos sociais, de onde se deriva o que se concebe como Estado.

Conceituar o Estado não deve ser considerado como algo simples (seria audacioso tentar enquadrá-lo em um conceito único), mas enquanto objeto estudado há tempos e sob diversas perspectivas (filosóficas, sociológicas, jurídicas) elencamos alguns conceitos que fornecem bons subsídios para compreendê-lo na contemporaneidade.

A busca pela compreensão do que é o Estado não é necessariamente nova, na antiguidade por exemplo, o pensador Aristóteles em sua obra Política (1985, p.13) o conceitua como algo semelhante à comunidade (pólis), ou seja, uma forma de associação, instituída com o propósito de alcançar a algum bem. Este autor considera que o Estado deve ser administrado pelo que denomina como “verdadeiros cidadãos”, aqueles diretamente envolvidos na administração (cargos públicos), em sua defesa e manutenção.

Os contratualistas<sup>1</sup> Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, inauguram uma discussão sobre a consolidação do Estado, que aborda os objetivos desta associação e como ela deve agir com a sociedade, entendendo que a consolidação do Estado e da Sociedade Civil são simultâneas e surgem a partir da extinção de um estado natural (por meio de um contrato social<sup>2</sup>), onde não existem essas instâncias separadamente (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011).

Estes autores consideram o contrato social como subsídio principal para a formação do Estado e da Sociedade Civil, concebendo o contrato como uma lógica política em que o Estado é resultante da decisão racional dos homens, com fins de conseguir promover a resolutividade dos conflitos ou demais problemas advindos da convivência entre os homens. Nesta lógica, partem da hipótese da existência de um Estado de Natureza em que os indivíduos possuem direitos naturais (sem positivação), sendo que através do contrato social os indivíduos decidem constituir uma sociedade civil regida por leis positivas. Assim, extingue-se o Estado de natureza que cede lugar ao surgimento da sociedade civil e do Estado, o qual possui características distintas para cada autor, por exemplo absolutista (Hobbes), liberal (Locke) e democrático (Rousseau). Ainda sobre os contratualistas, cabe ressaltar que apesar de possuírem um ponto de partida comum, suas concepções possuem particularidades que merecem ser destacadas (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011).

Esta forma de compreender o surgimento do Estado moderno, rompe com o paradigma de justificá-lo a partir de explicações religiosas, trazendo mais racionalidade na reflexão, que entende o homem como ser individualizado movido por

---

<sup>1</sup> Consideramos o contratualismo como uma concepção segundo à qual o Estado é produto da decisão racional dos homens em busca de resolver os conflitos gerados pelo seu instinto ou para solucionar os problemas advindos da convivência, a resolução ocorre pela instituição de um pacto ou contrato social.

<sup>2</sup> Esse contrato social pode ser entendido como uma forma de pacto, ou acordo, realizado entre os homens com o objetivo de construir por meio de consensos, normas e regras para reger a convivência entre eles.

interesses próprios, os quais precisam ser controlados. Ao tempo em que reconhecem esta necessidade, se organizam para harmonizar a convivência social, subsidiados pela perspectiva do contrato social.

Para Hobbes o homem tem uma natureza invejosa e agressiva, o estado anterior ao contrato social é marcado por muitos conflitos, assemelha-se mesmo a um estado de guerra, desta maneira o Estado deve ser forte e soberano (defende o absolutismo<sup>3</sup>) para controlar com veemência este comportamento, assim a principal finalidade do Estado é garantir a paz e a segurança de todos, e elaborar boas leis, capazes de reverter o cenário anterior (de guerra). Para Locke, mesmo em estado natural os homens possuem direitos consensuados, tais como a liberdade e a propriedade, e o Estado deve resguardá-los. Locke não concorda com a noção de um estado absoluto e defende a separação dos poderes (executivo e legislativo) que visassem os direitos aos bens e à segurança, ele inaugura a perspectiva que posteriormente fundamentará a formulação do estado liberal. Diferentemente dos ingleses Hobbes e Locke, o suíço Rousseau, defende que no estado natural há uma felicidade pacífica, pois entende que o homem é movido pelo instinto de conservação e pela compaixão. Para este autor, é a sociedade que corrompe as pessoas, por isso a soberania deve ser a efetivação da vontade geral e o ato soberano deve favorecer a todos os homens, indistintamente (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011).

Percebe-se que embora os três autores sejam caracterizados a partir do entendimento do contrato social como fundamento para constituição do Estado, eles apresentam diferentes formas do que consideram como estado natural e sobretudo, divergem acerca do poder estatal.

Para Sousa (2010) o núcleo do pensamento dos autores supracitados expressa uma preocupação com o estabelecimento de um ordenamento social que posteriormente receberá a denominação de Estado de Direito, ou seja, através da relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil garante-se direitos naturais fundamentais inalienáveis a todos os homens.

Para Hegel a lógica do estabelecimento do Estado a partir de um contrato social constitui-se uma abstração irreal, embora ele se aproxime dos contratualistas (especialmente de Hobbes e Locke) no sentido de que sem o Estado a sociedade

---

<sup>3</sup> Considerado como uma forma de governo em que o poder do Estado é absoluto, isto é, para garantir a ordem, a propriedade e a vida das pessoas, o Estado não deveria estar submetido a nenhum outro poder, até as leis devem ser submissas ao poder de um Estado absolutista (WEFFORT, 2002).

seria marcada por contradições e conflitos. Para ele, os princípios que devem nortear o Estado são a racionalidade e a universalidade, uma vez a presença estatal na sociedade civil marca a entrada da sociedade política neste cenário.

Hegel considera o Estado como instância responsável por evitar a desagregação social. Sem a presença do Estado, a sociedade civil ruiria ante o efeito devastados das lutas de classes. Tomado nessa acepção, o Estado teria a função de imprimir racionalidade à sociedade civil, fundando a *sociedade política* (SOUSA, 2010, p. 34).

Na perspectiva hegeliana o Estado é colocado em posição de protagonista da história, materializando o reino da liberdade, através de sua burocracia que estaria alheia aos interesses particulares, enquanto que à sociedade civil é conferido um papel secundário, de ter seus interesses representados pelo corpo estatal.

Nas exposições de Duriguetto (2007) sobre as considerações hegelianas, pode-se compreender a sociedade civil como a esfera dos interesses particulares, palco de legitimação do pacto que origina o Estado, desta forma caracteriza-se como um dos momentos preliminares da formação do Estado.

As análises do pensamento de Marx, contribuem para compreender que o surgimento do Estado objetiva primordialmente a proteção dos interesses da classe dominante (desde a Antiguidade), sendo concebido como produto da sociedade civil, e não o contrário (como diz a versão hegeliana).

A autora acima citada também relata a abordagem marxista, que critica o sistema hegeliano e propõe uma inversão do mesmo, nesta percepção:

O Estado é mitificamente transformado no sujeito real que ordena, funda e materializa a universalização dos interesses privatistas e particularistas da sociedade civil [...] segundo Marx é a esfera da sociedade civil que fundamenta a natureza estatal, e não o contrário como supunha Hegel (DURIGUETO, 2007, p.48).

Para Held (1987) o entendimento da teoria marxista compreende o Estado como reflexo de uma força conservadora, que transforma os objetivos universais em interesses privados, distanciando-se cada vez mais da articulação do interesse público, e conseqüentemente, prestando um relevante resguardo aos interesses da burguesia.

A teoria de Marx, segundo Coutinho (2007), analisa a formação do Estado a partir da divisão das classes sociais, sendo que a classe burguesa (composta por uma

minoria) detém os meios necessários para a produção, enquanto que a classe trabalhadora (que é composta por massa maior de pessoas) possui apenas sua força de trabalho e precisa vendê-la para garantir sua sobrevivência. Portanto, considera-se que a divisão da sociedade em classes ocorre a partir do contexto em que se fundam as relações sociais de produção no sistema capitalista (COUTINHO, 2007).

A concepção de Marx e Engels é uma relevante referência para o entendimento das relações que se dão entre as classes sociais (relação de exploração) e destas com o Estado, de forma que a máquina estatal conserva e reproduz as desigualdades do sistema capitalista.

Assim, em Marx, o Estado não inaugura a sociedade civil. Antes, se ergue a partir dela no interesse de determinada classe social. A recuperação histórica do surgimento do Estado permite que Marx demonstre a vinculação orgânica entre Estado e capital. A emancipação política garantida pela Revolução de 1789 não assegura o próximo passo no avanço da emancipação da humanidade. Para dar esse passo seria necessário extinguir o Estado como esfera alienada das relações sociais, extinguir o capital como força centrífuga que domina as relações humanas (SOUSA, 2010, p. 37-38).

Sousa (2010) considera que os princípios marxianos são revolucionários e em divergência da filosofia hegeliana, coloca na sociedade, aliás, na classe proletária o poder de protagonizar a história e alterar a ordem hegemônica. Este resultado perpassa a extinção do Estado e do capital, fortes aliados na exploração social.

Ao discorrer sobre os autores supramencionados, Harnecker e Uribe (1989) concebem que a sociedade é constituída de elementos econômicos, jurídicos, ideológicos e políticos, sendo que ao ter domínio sobre os meios de produção, a classe burguesa também tem poder de incidir diretamente nas dimensões ideopolíticas.

Para Harnecker e Uribe (1989), Marx e Engels na Ideologia Alemã defenderam que na sociedade cada nível possui um determinado grau de importância, sendo que o nível econômico é que regula o funcionamento de toda a sociedade. Os autores, Marx e Engels, denominaram de estrutura o momento da produção material (dimensão econômica), e de superestrutura, em última análise, o que corresponde às instituições que dão corpo ao Estado (instituições jurídicas, políticas, sociais e culturais). Sendo que, suas análises abordam que a superestrutura é determinada a partir da estrutura, ou seja, são as condições materiais de produção que desenham o exercício do Estado sobre os indivíduos.

A partir da tradição marxista, entretanto com suas peculiaridades, outro autor cuja relevância é inquestionável acerca da discussão em tela, é Gramsci, que apresenta contribuições acerca das transformações contemporâneas, com abrangência econômica, política, cultural e social.

Por intermédio de Simionato (2004), é possível entender que ao discutir sobre o Estado, Gramsci em sua obra, adota o cenário italiano para refletir as especificidades históricas do Estado capitalista, de forma que partindo de sua realidade pessoal e concreta, o autor apresenta pertinentes elementos à teoria marxista, incrementando conceitos originalmente discutidos por Marx, Engels e Lenin. A noção de Estado na perspectiva gramsciana admite a possibilidade de ampliação dos interesses da esfera estatal, para além dos interesses destacados na obra marxiana.

Na visão de Coutinho (1996), a ampliação do Estado sugerida por Gramsci resulta de observações mais recentes acerca de como o modo de produção e a formação econômico-social capitalistas foram se desenvolvendo, fazendo-se necessário entender o Estado não somente como sociedade política (marcado pela força repressiva), mas especialmente por uma conexão entre a sociedade política e a sociedade civil.

Evidencia-se a contextualização exposta por Simionato (2004) ao destacar que Gramsci (1891-1937) viveu em um período histórico diferente de Marx (1818-1883) e por isso pôde assistir a emergência de instâncias de organização e participação das classes trabalhadoras, através por exemplo, de sindicatos e partidos políticos. Este cenário corroborou para a construção do conceito gramsciano de Estado Ampliado, que marca o crescimento do poder demandado pela classe dominada.

Segundo Coutinho (2007) quando Gramsci pondera que a história não é movida somente pelas condições econômicas e materiais, ele reafirma a sociedade civil como motor desta história, de maneira que o Estado passa a ser entendido a partir da articulação entre a estrutura e a superestrutura. Diante desta visão de articulação, pressupõe-se que Gramsci, ainda conforme Coutinho (2007), propõe a viabilização da emancipação política dos trabalhadores, uma vez que os interesses particulares e corporativos seriam superados.

Mediante as análises dos autores acima mencionados, pode-se apreender que a teoria de Gramsci é marcada por traços contemporâneos, em que a ordem

estabelecida pode ser questionada, e mesmo alterada, a partir da configuração do movimento das classes sociais. Entende-se também que Gramsci coloca para a sociedade civil o papel de protagonizar a luta pela superação da coerção estatal, inaugurando a construção de acordos, que de fato efetivará o aludido Estado ampliado.

É nítida a ideia de que a perspectiva gramsciana não propõe rupturas com as contribuições da teoria marxista, entretanto, apresenta configurações diferentes ao que se remete à relação entre a sociedade civil e o Estado, de forma que a participação política passa a ser um instrumento de construção do interesse público que deve nortear as intervenções estatais.

A partir das contribuições dos autores vislumbra-se a possibilidade de que os interesses do Estado possam se estender para além de intenções (e ações) em favor de uma única classe (burguesa), reconhecendo que ele é permeado por forças antagônicas que podem migrar sua perspectiva inicial para uma ressignificação que efetive a participação política de diferentes grupos sociais.

Nogueira (2004) considera que esta “emancipação” do Estado propicia a construção de um novo diálogo entre a infraestrutura material e as superestruturas político-ideológicas, formatando um novo bloco histórico<sup>4</sup> capaz de construir consensos e legitimar a transformação da sociedade.

Segundo Bobbio (1996) o Estado constitui-se uma organização de tomada e implementação de decisões políticas, às quais devem contemplar o interesse público, ou ao menos o interesse da maioria. A dinâmica do Estado se compõe de uma ordem política organizada para o exercício do poder, devendo fazer cumprir as leis e regras de um governo. Considera ainda, que as discussões que permeiam a sociedade civil tem sua gênese ao tempo em que se discute o conceito de Estado. Nesta perspectiva, o autor afirma que o nascimento da sociedade civil se contrasta com um estado primitivo de sociedade, em que o homem vivia somente sob a égide de leis naturais (BOBBIO, 1994).

As concepções acerca das categorias Estado e sociedade civil, configuraram-se a partir do conhecimento erguido na emergência do iluminismo, uma vez que a razão possibilitou o questionamento de dogmas que até então, fundamentavam-se na

---

<sup>4</sup> A partir das discussões de Nogueira (2000), o conceito de “bloco histórico” compreende a totalidade concreta formada pela articulação da infraestrutura material e das superestruturas político-ideológicas.

imobilidade social e no caráter divino do poder. Estas reflexões permitiram consideráveis transformações nas relações sociais do mundo moderno, configurando-se como temas relevantes nas discussões filosóficas e políticas do ocidente. (KOLODY et al, 2011).

Percebe-se que mesmo diante das peculiaridades dos autores até agora mencionados, do poder do Estado é colocado como um elemento central, entretanto nas análises acerca de como surge o Estado e como ele deve exercer seu poder, é possível encontrar significativas discordâncias. Em continuidade ao mosaico de acepções que ora se constrói sobre esta categoria, sigamos com as contribuições de outras referências.

Ao construir sua teoria sobre o Direito Positivo, Kelsen (1995), aborda o Estado como uma configuração que agrega significações de território e poder quando o considera como agregação de indivíduos (povo), que vive na mesma delimitação territorial, sujeito a um determinado poder. Assim, o Estado possui a soberania como uma característica definidora do seu poder, detendo autoridade que o qualifica como uma ordem normativa.

Nas reflexões sobre a detenção do poder do Estado, Miranda (2002), por sua vez, ressalta que este poder não deriva de nenhum outro, para ele a soberania está alinhada à capacidade de auto-organização e autovinculação. Para este autor “onde houver uma comunidade com poder originário e meios coercitivos de domínio sobre os seus membros e seu território, no âmbito de sua ordem jurídica, aí existe um Estado” (MIRANDA, 2002, p. 225).

Estes autores tem visões semelhantes no que se refere à compreensão de que a soberania e o poder estatal são características que devem estar alinhadas à noção de território, e enfatizam a autoridade e o domínio do Estado, reforçados por uma ordem normativa e jurídica.

Sobre o surgimento do Estado moderno, Florenzano (2007) relata que há dissensos entre as concepções dos historiadores, sendo que dos historiadores atuais a maioria considera que isto ocorreu no século XVI, havendo uma minoria que se divide entre os que colocam sua ocorrência para o século XVII e os que antecipam para o século XV.

Para além disso, a trajetória do Estado é abalizada também pela discussão da operacionalização do seu poder, com destaque para a separação deste poder, entendimento marcante principalmente na constituição do Estado moderno.

Bobbio (1996) classifica que o Estado Moderno assumiu quatro formas: o Liberal, o Social, o Socialista e o Neoliberal sob os prenúncios da globalização. Sobre o Estado contemporâneo, o autor chama a atenção para a coexistência das formas de Estado caracterizados como Estado social, uma vez que considera que os direitos fundamentais garantem o *status quo*, e os direitos sociais estão atrelados ao contexto social, sendo mais imprevisíveis.

As observações de Montañó & Durigueto (2011) asseveram que para entender o neoliberalismo é interessante considerá-lo a partir de dois aspectos importantes: como uma corrente de pensamento organizada para favorecer a classe burguesa; e como uma tradição centrada no conceito de liberdade<sup>5</sup>. Estes autores, consideram ainda que o liberalismo pode ser compreendido distintamente na perspectiva de três autores:

1. Tocqueville - que de certa forma representa o liberalismo clássico, considera a igualdade como um processo providencial e natural, para ele a sociedade civil é carregada de organizações de associação livre, em que o cidadão pode participar conforme seus interesses;

2. Keynes – considerado um liberal heterodoxo ou neoclássico, pois defende a intervenção econômica do Estado, como forma de enfrentamento da crise;

3. Hayek – fundador da doutrina neoliberal ou ultraliberal, argumenta que a desigualdade social e a concorrência são alavancas para o desenvolvimento e para o progresso, e que portanto o Estado deve intervir de forma mínima na questão social e na regulação do mercado.

Esses autores mencionados por Montañó e Durigueto (2011) estão no cerne da corrente liberal e tiveram suas contribuições materializadas em respectivos contextos históricos, que se analisadas com acuidade é possível entender como suas contribuições favorecem ao sistema econômico vigente.

O Estado também pode ser entendido na perspectiva de Max Weber, que o caracteriza como uma corporação política racional, com poder monopólico da coação

---

<sup>5</sup> Os autores retomam a visão formal de liberdade adotada pela tradição liberal, distinguindo a liberdade negativa (no sentido da não intervenção do Estado na vida dos indivíduos) da liberdade positiva (com intervenção estatal). Para maior aprofundamento, sugerimos ver “O medo à liberdade” (FROMM, 1980).

legítima. Ainda para o autor, embora o Estado não se restrinja ao uso da força física, assim como o fez no passado, quando este era seu principal instrumento (WEBER, 1971).

Para este autor, o Estado possui o legítimo poder da ação coercitiva e isso sustenta a relação de dominação entre o Estado, que tem a autoridade de mandar (dentro dos seus critérios normativos) e os súditos, que devem concordar em obedecer. Seu modelo destaca um tipo idealizado de Estado, que não alcança as tensões modernas, em que o estado é pressionado pela sociedade, que questiona suas intervenções.

O debate levantado por Azevedo (2007) coloca que o Estado de direito ainda é objeto de muitos questionamentos, por ainda não ter se concretizado completamente, em virtude da falta de identidade das decisões políticas e da efetividade da lei, bem como pelo estranhamento na correspondência entre o governo em relação ao povo.

O referido autor destaca ainda que o poder é um ponto crucial de tensão entre as esferas pública e privada, considerando que a tripartição foi um marcante exemplo de como controlar o Estado absolutista, o qual, naquele período aferia poderes mínimos aos indivíduos, sobretudo no que se refere aos seus direitos individuais.

Na discussão da divisão dos poderes, Battolomey (1997) ressalta que historicamente esta divisão foi desenvolvida com referência ao Poder Público, aponta que as preocupações dos escritores (cita Locke, Montesquieu e Madison) estavam em controlar do poder do Estado de intervir de maneira indevida na vida dos indivíduos.

O poder pode revestir-se de diversas formas, segundo Azevedo (2007). No panorama político o mesmo pode se manifestar de forma mais centralizada, em que fundamenta a tirania e justifica o despotismo. Pode também chegar ao oposto extremo de se manifestar com o poder advindo do povo, que consiste na ascensão da democracia – materializada por modelos representativos ou de participação direta.

Na relação existente entre o Estado e a sociedade civil nas sociedades ocidentais, especialmente a partir do século XVI, Sirqueira (2005) destaca que as discussões filosóficas e políticas colaboraram para o estabelecimento das novas configurações desta relação no Estado moderno. Para o autor, nesta perspectiva, há o pressuposto da garantia da representação popular, assim como o caráter de publicização das decisões no âmbito estatal, com leis estabelecidas através da

Constituição escrita. É este o desenho da modernização do Estado que estabelece a distinção entre o estado e a sociedade civil, muito embora considera-se que o Estado seja a expressão da sociedade civil (SIRQUEIRA, 2005).

Pode-se inferir o entendimento de que o surgimento destas categorias estão diretamente relacionados, mas não é necessariamente simultâneo, e que embora possuam certa interdependência, apresentam também características distintas.

Na contemporaneidade é possível encontrar materializações do que foi pensado por Gramsci, no que se refere à perspectiva da ampliação da sociedade política por meio da participação da sociedade civil. Segundo Kolody (2011) a participação dos segmentos populares na gestão pública passou a ser formalizada, através de garantias manifestadas nas legislações. Cabendo a ressalva de que a transformação que se anseia não se limita à ocupação do poder, mas sobretudo, à busca de construir novos referenciais, construir uma nova hegemonia.

Isso não significa dizer que a perspectiva neoliberal tenha sido superada, pelo contrário, esta corrente permanece com forte presença nas formatações estatais atuais. Atualmente, é possível perceber que há uma confluência de várias características acima expostas, não há um tipo puro ou único de Estado, entendemos que ele se flexibiliza conforme o contexto e as pressões sobre ele exercidas.

As reflexões ora expostas não esgotam a discussão conceitual acerca do Estado e da sociedade, mas subsidiam o entendimento de que apesar das idiossincrasias que apresentam, estão intimamente relacionadas e exercem influências entre si. Obviamente que a intensidade e a maneira como esta relação ocorre está sob a égide de diferenciados contextos sociais, políticos e econômicos.

Ao se debruçar sobre as sociedades contemporâneas, consideramos as concepções de Gramsci plausíveis, por acreditar que a organização da sociedade civil é capaz de inscrever suas demandas no espaço público, e que o Estado pode incorporar parte dessas reivindicações, a depender das pressões e dos interesses inerentes nesta relação. Mais sobretudo é imprescindível ressaltar que a concepção gramsciana está debruçada nas contribuições da teoria marxiana, que nos esclarece que o Estado reproduz o interesse de uma classe social hegemônica, e que estando aliado ao capital, se sustentam sob uma relação de exploração de outra classe.

Desta forma, mesmo compreendendo que a ampliação do Estado colocada por Gramsci é uma forma que possibilita a participação social e uma luta legítima da

sociedade em acessar direitos que lhe cabem, adotamos a concepção de Estado em Marx, por crer que sendo este um atributo de um classe social dominante, somente sua supressão poderá alimentar uma sociedade igualitária.

Entretanto, para que isto ocorra é necessário que esta relação esteja subsidiada por princípios democráticos e participativos, sobre este tema nos debruçaremos com mais profundidade no tópico que se segue.

## **2.2. A democracia participativa no contexto da relação entre o Estado e a Sociedade Civil**

A democracia é um tema instigante, sobre o qual existem diferentes concepções, o que torna necessário uma discussão do seu conceito para evitar equívocos quanto ao entendimento deste campo categorial. É relevante compreender que se trata de aspectos relacionais que envolvem o Estado e a sociedade, sobre os quais se debruçam reflexões clássicas e contemporâneas, os quais este tópico pretende abordar na medida em que dialoga com algumas perspectivas de análise.

Os autores contratualistas consagraram a ideia de que a extinção do estado natural, origina a sociedade civil, regulada por um Estado, cuja relação é subsidiada pelo contrato social. Sobre o contrato social, enfatiza-se a discussão inaugurada por Rousseau (1978) que afirma que o pacto ocorre quando os cidadãos renunciam seus direitos para que uma autoridade confiável os resguarde. Este contrato social pode ser entendido como possibilidade de garantir os direitos de todos, em que todos almejam sua proteção individual, e por consequência a proteção de todos. Para o autor, busca-se:

Uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes. Esse, o problema fundamental cuja solução o contrato social oferece (ROUSSEAU, 1978, p.32).

Da maneira posta, pelas reflexões do autor, pode-se entender que em sua lógica, o Estado deve se responsabilizar em assegurar os direitos de todos, resguardando as liberdades de cada um, o que beneficiaria a todos, já que estaria a serviço da vontade coletiva e do bem comum. Para o autor, a democracia respeita o princípio da vontade geral e apesar do homem ser naturalmente bom, o Estado é

necessário para controlar suas paixões e garantir a paz. É por isso que o Estado deve possuir legitimidade e legalidade para elaborar leis, e ainda aplicá-las de forma a suprimir conflitos, mas essencialmente visando, garantir direitos preexistentes, tais como a liberdade e a soberania popular. Rousseau (1978, p.74) considera que o Estado:

É um corpo intermediário estabelecido entre súditos e o soberano para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política. Os membros desse corpo chamam-se magistrados ou reis, isto é, governantes, e o corpo em seu todo recebe o nome de príncipe [...] chamo, pois, de Governo ou administração suprema o exercício legítimo do poder executivo, e de príncipe ou magistrado o homem ou o corpo encarregado dessa administração.

Esta concepção clássica evidencia a vontade geral como eixo central da atuação estatal. A partir dessa ideia, a democracia também foi debatida por Schumpeter (1983) que, dentre outros aspectos, aponta como diferencial a inexistência real de um bem comum e de uma vontade geral. Desta maneira, mesmo em caráter inicial, já se pode perceber as divergências entre as referidas concepções.

Apesar de partir da clássica concepção rousseauiana, Schumpeter busca reflexões de que a democracia deve ser entendida para além da manifestação da “vontade geral”, mas sim como resultante de processos diversos que envolvem interesses distintos. Segundo Schumpeter (1983, p. 301):

Não há, para começar, um bem comum inequivocadamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primeiramente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela mesma razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas.

Sua afirmativa faz referência à diversidade das vontades individuais e a complexidade de garanti-las de maneira uniforme. Ainda para este autor a democracia na sociedade moderna, é fundamentada como institucionalização das decisões políticas, constituída por um método para escolher os governantes como ocorrência periódica.

Neste raciocínio, considera que o papel do povo fundamenta-se em formar um governo (executivo), sendo o método democrático um sistema institucional para tomada de decisões políticas, marcado pela competição em busca dos votos do eleitor. Sendo que o voto do eleitor é decidido conforme seus interesses e da relação

que estabelece com o corpo do governo. Na visão schumpeteriana a política não ocupa lugar privilegiado na vida do cidadão, que em sua maioria é incapaz de perceber como suas decisões políticas recaem sobre suas vidas.

No que se refere à democracia participativa, Held (2006) considera que sua materialização depende diretamente da existência de grupos ativos (diversos em tipos e tamanhos) que participem do processo democrático, por intermédio direto e contínuo dos cidadãos, os quais conseguiriam promover seu objetivos. O autor critica o sistema que dependa da participação do cidadão comum, por não conceber que demonstrem tamanho interesse nas questões de gerenciamento da sociedade e da economia.

Sobre este tema, Pateman (1992) também concorda que há uma generalizada falta de interesse por política e por atividades políticas da maior parte dos cidadãos, identificados com atitudes não-democráticas ou autoritárias. Entretanto, ressalta haver possibilidade de uma teoria da democracia moderna (viável), substanciada pela noção de participação como elemento central.

Sob este aspecto é possível perceber um traço de semelhança no pensamento destes autores, quando abordam que a participação política não está colocada em lugar central na vida do cidadão.

Nos estudos de Castanho (2009) destaca-se que a forma pela qual o povo concebe a democracia, varia diretamente conforme suas circunstâncias, entretanto, seu ponto de partida está sempre vinculado à soberania popular. Para a autora, a liberdade é um valor preponderante da democracia e a igualdade é seu pressuposto básico. Existem diferentes teorias de como esses valores são postos, de maneira que dos aspectos culturais, históricos e das visões diferenciadas acerca deles, decorrerão diversos tipos de democracia. Apresentamos alguns tipos elencados por esta autora no quadro a seguir:

Quadro 1: Tipos de democracia

TIPOS DE DEMOCRACIA	CARACTERÍSTICAS
Democracia liberal	O modelo liberal é a primeira opção histórica da democracia, fruto das declarações de direitos e das primeiras constituições. Nessa democracia, a liberdade predomina sobre a igualdade, pois o que se almeja defender é a liberdade individual, mais do que a própria participação no governo. Os direitos do homem são instrumentos de resistência contra o Estado, que deve ter o mínimo de ingerência na vida social. O poder é limitado pela autonomia individual e o homem vive num mundo regido pelas leis naturais, anteriores e superiores ao Estado

Democracia marxista	A democracia marxista se opõe à democracia liberal e se funda nos ideais socialistas. A igualdade nos modos e nas condições de vida se torna o valor preponderante. Não se pode afirmar que nesse tipo de democracia a liberdade seja desmerecida – apenas é encarada segundo uma perspectiva determinista, de acordo com as leis do materialismo dialético, isto é, a infraestrutura econômica determina a classe social do indivíduo e a forma como ele deve proceder. Portanto, o homem não é livre, pois sua existência é predeterminada pelas condições materiais. Mas ele pode ser livre se aderir às lutas marxistas e batalhar pela vitória do proletariado no poder. A liberdade é entendida como participação no projeto definido pelo poder estatal.
Democracia popular	As democracias populares representavam um regime inferior ao socialismo que, por sua vez, também era inferior ao comunismo. Presente em regimes comunistas de países do leste europeu. Defendia-se que a transição ao socialismo implicaria a emergência de uma nova sociedade e o socialismo seria uma etapa superior à democracia, pois era feita uma leitura reducionista que identificava a democracia à dominação burguesa. Porém, a hegemonia popular e operária não se consolidou. Não houve a ditadura do proletariado, mas, sim, do Estado, que se transformou em economia dirigida e instaurou ditaduras disfarçadas de democracia popular. Essas democracias populares, submetidas à União Soviética, atingiram uma crise social, política e econômica grave, tendo sido reformuladas a partir da Perestroika – política elaborada em 1985 pelo então presidente Mikhail Gorbachev – mas não sobrevivendo à queda do muro de Berlim, derrubado em 1989.
Democracia Providencialista	Modelo que salvaguardou uma larga esfera para a autonomia individual, mas que demandou do Estado a garantia a todos de condições mínimas de vida e de expansão da personalidade. Portanto, ao Estado cabia, desde então, assegurar o bem-estar individual. Isso porque a liberdade humana é condicionada pelo meio econômico-social, no qual cabe intervenção estatal.
Democracia industrial	Implica uma forma de controle dos trabalhadores dentro das plantas industriais. Os trabalhadores seriam responsáveis pelas negociações da empresa e, com isso, desenvolveriam um ambiente mais democrático. Essa igualdade social conquistada dentro da indústria ganharia corpo em toda a sociedade, e, progressivamente, levaria ao fim da propriedade privada. A ideia era, portanto, partir de uma microdemocracia operacionalizada na fábrica que alargaria suas fronteiras até atingir toda a sociedade.
Democracia partidária	O partido político é o protagonista da democracia partidária. Os partidos são fundamentais para a formação política do povo, além de serem necessários à democracia por formularem um programa político, escolherem pessoas aptas a executá-lo e submetê-lo à escolha popular. Para a efetividade desse modelo, é imprescindível a existência de partidos políticos fortes, estáveis e estruturados, que elaborem programas que sirvam para a condução da ação governamental e que não se transformem apenas em instrumentos em luta pelo poder.

FONTE: CASTANHO (2009)

Dahl (1987) considera que a democracia é um sistema político adequado a ser responsivo com seus cidadãos, o autor se dedica a apontar condições e garantias indispensáveis para existência de uma democracia plena. Para ele, não é possível encontrar na realidade posta, um sistema grande e plenamente democratizado, o qual

denomina de poliarquia – regime em que o direito de participar em eleições e cargos públicos, assim como o direito de contestar o governo ocorrem com maior frequência e são mais amplos (DAHL, 1987).

O autor afirma que quem define os traços da participação e da contestação é o Estado, sendo que quanto mais ele possibilitá-las, mais próximo estará de ser efetivamente democrático.

Bobbio (1990) compreende que um sistema de poder democrático é aquele caracterizado pelo fato de que as decisões relevantes para o corpo social são tomadas por aqueles que fazem parte dele, para ele este sistema é o ideal, o modelo que deveria prevalecer. Ainda para este a democracia representativa:

Significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2002, p.56)

Para o autor é a democracia representativa que predomina da sociedade e a democracia direta não a substituirá, porém pode contribuir na passagem da democracia política (em que o indivíduo é considerado como cidadão) para a democracia na esfera social, que denomina como um processo de democratização ascendente, que segue da esfera das relações políticas para a esfera das relações sociais, da democracia representativa para a democracia direta.

Ao compreender que democracia e participação política são conceitos diretamente conectados, elencamos a democracia participativa como tipologia a ser analisada com acuidade, tendo em vista que na sociedade contemporânea constitui-se um rico laboratório deste tema.

Nos estudos de Pateman (1992) a autora afirma que foi nos últimos anos da década de 1960 que a expressão “participação” popular foi enfocada nas discussões, a partir disto, reflete qual o lugar desta participação numa teoria da democracia moderna e qual sua viabilidade, julgando esta questão como crucial para a teoria política contemporânea.

Neste estudo é possível perceber que a autora encontra diferentes achados, os quais podem ser divididos em dois eixos: um que aponta estudos que defendem a pouca ou nenhuma participação e outro que engloba o entendimento de que no sistema democrático a participação é necessária.

Sobre os estudos da autora, Estevão e Ferreira (2017) destacam que no primeiro eixo podem ser encontrados, dentre outros, os seguintes aspectos: a participação não tem papel central e só é preciso um pequeno número de líderes; no conjunto do sistema, limitar a participação é positivo pois amortece o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças; a participação do homem comum é encarada como perigo e põe em risco a estabilidade do sistema democrático; há um temor de que a participação ativa da população possa resultar em totalitarismo; a maioria só deveria participar do processo de escolha do grupo que realmente toma as decisões.

Com relação ao eixo que aborda a necessidade da participação e revela funções basilares para a concretização do estado democrático, os autores supracitados destacam que Pateman (1992) aponta as seguintes argumentos: a participação política pode ser um efeito psicológico positivo da participação individual nas tomadas de decisões; a igualdade e a independência econômica são condicionantes importantes para que não haja influência (compra e venda) de participantes; a participação deveria ser somente através dos indivíduos e não por grupos; a participação tem uma dimensão educativa e o indivíduo deve ser preparado em âmbito local para poder participar em âmbito nacional, podendo também aprender a se autogovernar; a participação dos homens na organização e regulamentação de suas associações constitui-se numa experiência democrática (ESTEVÃO E FERREIRA, 2017).

A autora destaca o local de trabalho como ambiente adequado para uma experiência empírica de participação, e conseqüentemente, uma chance oportuna ao aprendizado sobre o mundo da política (PATEMAN, 1992). Entretanto, cabe refletir com mais cuidado se de fato o ambiente de trabalho pode propiciar uma efetiva participação democrática, uma vez que a própria relação estabelecida entre as classes sociais existentes no vigente modo produtivo são pautadas na exploração e na desigualdade de condições.

Contudo, participação social tem sido cada vez mais buscada como caminho de efetivação democrática, pois se inicia pelo processo de participação política, mas não se esgota nele e sua materialização está no cerne das discussões atuais acerca da relação entre o Estado e a sociedade civil, objeto de reflexões do estudo que ora se apresenta.

Para Silva (2013) a sociedade brasileira e mundial tem colocado a participação social como ponto prioritário, tendo em vista uma considerável insatisfação no que se refere à atuação dos Estados e às democracias representativas. Para ele uma significativa parte da população não se sente atendida pelas ações do governo e nem mesmo representada pelos políticos eleitos. Fator que leva ao distanciamento da população e dos políticos, ou uma relação limitada a uma lógica mercantilista.

Diante disto, a democracia participativa ou deliberativa<sup>6</sup> passa a ser considerada como um mecanismo que pode encurtar essa distância e contrabalancear a relação entre o poder público e população, bem como aproximar as intervenções públicas às demandas populares, através das políticas públicas. Fato que podemos considerar como um avanço democrático, com a efetivação da participação social e a desmistificação da ideia de que as decisões referentes às intervenções estatais devem estar somente a critério dos representantes políticos, eleitos através da democracia representativa.

É exatamente tendo em vista a recuperação da dimensão normativa da democracia, caracterizada pelo questionamento da redução da política a uma lógica individualista e competitiva e pela retomada da articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular, que desenvolve-se, a partir dos anos 60, uma concepção participativa ou republicana de democracia, pautada na ideia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade (LUCHMANN, 2002, p.1).

Diante das considerações do autor, infere-se a ideia de que ao se estruturar, a democracia participativa propicia as discussões e a formalização da participação da sociedade organizada, porque além de articular a participação social com liberdade e igualdade, processos de decisões coletivas e públicas, valoriza o pluralismo e promove a justiça social, isto ocorre pela reconfiguração do Estado, que permite não somente a formatação da participação social, mas também a legitimação da população nos processos decisórios, vencendo os empecilhos de uma participação ampla e efetiva (LUCHMANN, 2002).

É oportuno lembrar que um processo essencialmente participativo em muito difere-se de uma mera consulta, como ressalva Faria (2000) ao elencar que a democracia deliberativa relaciona-se aos discursos formais e informais dos grupos

---

<sup>6</sup> Utilizaremos esta terminologia por concordar com Silva (2013) que emprega os termos participativa e deliberativa como parte da mesmo circuito de raciocínio.

que protagonizam as discussões das políticas públicas, de maneira que estes atores compreenderão melhor suas buscas.

A realização do processo participativo-deliberativo ocorre em um contexto em que a população seja propositiva, capaz de levantar a pauta e as temáticas nas discussões com os agentes do poder público. É neste cenário que vimos o estabelecimento da sociedade civil organizada e da esfera pública, elementos fundamentais da democracia participativa<sup>7</sup>. Neste sentido, Luchmann (2002), menciona que

Os conceitos de sociedade civil e de esfera pública constituem o eixo central da democracia deliberativa. O caráter associativista, autônomo e crítico das organizações da sociedade civil impõe a esta esfera uma legitimidade de apresentação, problematização e representação das demandas e interesses sociais. O caráter dialógico, reflexivo, participativo e tensionador da esfera pública confere uma mudança na natureza dos processos decisórios, deslocando-os dos espaços fechados e restritos do poder tradicional para os espaços abertos e iluminados da participação social (LUCHMANN, 2002, p.67)

Obviamente que diante de atores diferentes, os argumentos, os diálogos e a construção desta relação não será completamente harmoniosa, uma vez que os interesses são conflitantes, o que enseja esforços de interlocução para se obter a interação. Isto faz lembrar a concepção de Gramsci, quando afirma que ampliadas as possibilidades de interação, o Estado pode passar a também atender os interesses dos grupos populares.

Silva (2013) denomina esta postura diferenciada da população como uma “cidadania ativa”, e afirma que a interatuação da sociedade civil para transformar suas demandas em pauta de atuação do poder público é conflituosa, com a presença da disputa de interesses devido aos distintos interesses dos grupos que disputam o controle sobre a atuação do poder público. O autor destaca também que os conflitos possuem relação com a dimensão territorial, que envolve a noção do espaço físico em que habitam.

As considerações postas são interessantes para concluir que o processo participativo jamais pode ser visto como algo incapaz de ser alcançável, ou ainda que é um processo em que as dificuldades de relações sejam impedimento para se

---

<sup>7</sup> Retomar, de certa forma, a compreensão de sociedade civil e Estado neste tópico pode parecer um equívoco redundante, entretanto cumpre esclarecer que a distribuição dos tópicos é somente organizativa, pois na realidade todo o conteúdo está interligado e sua compreensão só se dará mediante o entendimento da complexidade que o tema está inserido.

construir interlocuções. Verdade é, que complicado mesmo é ser governado sem poder contribuir com o referido processo. Em um processo participativo, quaisquer integrantes são capazes de entender e legitimar as decisões/ações, tendo em vista que mesmo em caso de discordância, se conhece como foram realizadas as decisões.

Compreendemos que democracia é um processo que deve efetivar a participação social, com capacidade de deliberar e definir as linhas mestras das decisões públicas. Entretanto é imprescindível refletir os limites da materialização da democracia numa sociedade capitalista, composta por classes sociais de interesses antagônicos, em que as contradições estão postas nas diversas circunstâncias da vida social.

### **2.2.1. A redemocratização brasileira a partir da Constituição Federal de 1988**

A história brasileira é marcada por processos diversos pelos quais a relação da sociedade com o Estado foi sendo construída. Este tópico objetiva contextualizar a realidade brasileira diante das concepções expostas anteriormente, a partir do processo de redemocratização considerado como aquele que se efetivou com o fim do período ditatorial, perpassando a transição marcada pela indicação presidencial de Tancredo Neves, mas que foi especificamente retomado legalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88.

Esta Carta constituinte será considerada aqui como marco de referência da redemocratização, embora reconheçamos que o processo envolve tantos outros fatores que antecedem este documento. É importante compreender que os avanços legitimados nessa carta constitucional não foram concedidos como dádivas, mas sim como conquistas, de processos de mobilização de diferentes atores que lutaram pela incorporação de suas demandas<sup>8</sup>.

Para Silva (1997), após a segunda metade da década de 1970, as organizações populares proliferaram no Brasil e consolidam um novo sujeito social na cena pública do país, que constrói e reconstrói novos valores políticos tais como a participação popular, a cidadania, a solidariedade, buscando construir uma nova

---

<sup>8</sup> Embora a história da redemocratização brasileira seja de extrema relevância, imbuída pelo retorno dos movimentos sociais ao cenário nacional, iremos nos deter especificamente ao recorte temporal pós-Constituição de 1988.

forma de gestão do interesse público. Este novo sujeito social persiste nos anos 80 e conquista o reconhecimento popular e governamental, de maneira que, a partir de então, passa a compor o cenário das decisões políticas.

É neste panorama que a democratização no Brasil se desenha, com a sociedade buscando participação ativa nos processos políticos, de tal maneira que o período que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marcado por inúmeras manifestações sociais. E embora o processo de redemocratização no Brasil possua a CF/88 como marco principal, cabe destacar o papel decisivo dos movimentos sociais e populares nesse processo. Fator que evidencia a tentativa de superar o passado escravista, elitista e autoritário da formação social brasileira.

Ressaltamos que a Constituição Brasileira de 1988, ampliou significativamente os direitos no país, introduzindo efetivamente um conceito de cidadania. Para além disto, também inaugurou novas perspectivas de gestão social e colocou a participação da sociedade na formulação e no controle das políticas públicas. Em seu texto reconhece o Brasil como Estado Democrático de Direito e concebe o processo participativo como a interferência da sociedade civil sobre o Estado (instituições, órgãos, serviços), compartilhando a responsabilidade de elaborar e gestar as políticas públicas sociais (KOLODY, 2001).

Não há dúvidas de que, a partir de então, os anseios da população depositaram a confiança de que as propostas constitucionais seriam materializadas e transformariam o contexto desigual vivenciado até então. A este respeito, Duriguetto (2007) afirma que:

[...] passa-se a ter, como foco de convergência, a defesa de que uma nova estratégia para a democratização estaria na criação e ocupação, pela sociedade civil, de novos espaços públicos de debate, negociação e deliberação. Nesses espaços, não monopolizados ou controlados pelo Estado, se buscaria reformular a noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais (DURIGUETTO, 2007, p. 168).

A citação desta autora, relembra a discussão do início do texto sobre a relação entre o Estado e a sociedade, reforçando o protagonismo da última e sua capacidade de reverter as intervenções estatais que tendencialmente privilegiam a classe burguesa. O reconhecimento legal da participação social na carta constituinte, evidencia a importância do compartilhamento do poder entre os dois atores – sociedade e Estado, ou como diria Gramsci, sociedade política e sociedade civil.

A Carta Constitucional brasileira de 1988 legitimou a descentralização como princípio, definiu um novo tipo de arranjo federativo com significativa transferência do poder decisório, das funções e dos recursos do executivo Nacional para os estados e municípios.

Entendemos ser necessário esclarecer alguns pontos sobre os mecanismos que foram definidos na CF/88, para garantir a efetiva participação social. Para tanto vale lembrar que um aspecto basilar no regime democrático é a soberania popular, que no Brasil se materializa através do voto direto, cláusula pétrea<sup>9</sup>, garantido e assegurado a todos os cidadãos, conforme o art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, como valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular” (BRASIL, 1988)

Apesar da regulamentação brasileira positivar estes três mecanismos de participação popular, vale esclarecer que mundo a fora existem ainda outros que também são utilizados. Para Dalari (1995), os mecanismos mais conhecidos e adotados mundialmente são: plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular. Utilizaremos seus estudos para expor a seguir as concepções dos mecanismos presentes na legislação brasileira.

Tanto o plebiscito quanto o referendo são consultas à opinião pública, diferentes entre outros aspectos pelo tempo em que ocorrem, um antes da decisão política ou institucional e o outro após a construção de um projeto, respectivamente. No caso do plebiscito, a consulta antecede a formulação legislativa, com poder de autorizar ou não sua concretização. Enquanto que, no referendo, a consulta ocorre após a aprovação de um projeto normativo, com poder de aprova-lo ou rejeitá-lo.

A iniciativa popular, por sua vez, oportuniza que o povo exerça o poder de legislar, por meio da apresentação ao Poder Legislativo de um projeto de interesse coletivo que poderá se transformar em lei, desde que, obviamente, atenda aos requisitos legislativos e seja discutido e aprovado pela corte parlamentar.

Percebe-se que os três mecanismos propostos pelo texto constitucional são interessantes, cabendo a observação de que enquanto os dois primeiros são de consulta à população, em que o poder público demanda a participação, no caso da

---

<sup>9</sup> Esta expressão significa que este direito é “intocável”, isto é, nenhuma outra proposta de emenda constitucional é capaz de aboli-lo. Consideramos ser uma forma importante de resguardo a este instrumento de operacionalização democrática.

iniciativa popular (como já diz sua denominação) é a população quem provoca o poder público, e sendo bem utilizado fortalece e dar visibilidade à soberania popular.

Diante do exposto, entende-se que, no texto constitucional vigente, o Brasil adotou duas tipologias de democracia, a representativa e a participativa. Este aspecto fica explícito no parágrafo único, do art.1º, que declara que todo poder emana do povo, e pode ser exercido tanto através dos seus representantes eleitos (democracia representativa), como de maneira direta (democracia participativa).

Sobre os mecanismos de participação direta promulgados na Constituição brasileira de 1988, Benevides (1991) os considera como instrumentos corretivos necessários à política institucional, contudo os julga insuficientes para efetivar uma implementação efetiva da democracia direta, pois para autora isto só pode ocorrer mediante a cidadania ativa<sup>10</sup>.

Na conjuntura da democratização brasileira a vontade popular expressa seus anseios e reivindicações por meio dos partidos políticos, sindicatos, associações, comunidades de base e pela própria imprensa livre. Contudo, mediante a operacionalização da democracia representativa, cabe evidenciar o compromisso que os eleitores devem ter com seu poder de votar, com plena consciência do que este processo significa e da consequências dele advindas. Como também, e não menos importante, deve ser o compromisso dos representantes eleitos, em cumprir as propostas apresentadas e ter consciência de seu caráter representativo.

No atual cenário brasileiro, permeado por escândalos de corrupção que demonstram a íntima relação entre os poderes econômicos e políticos, ousamos afirmar que a democracia representativa encontra-se em um momento de crise, ou minimamente de descrédito, uma vez que os “eleitos” (em sua maioria) não demonstram honrar o compromisso feito com seus eleitores, por sua vez, parte dos eleitores não dão a devida importância aos critérios de escolhas de seus candidatos, utilizando seu voto como mercadoria.

De tal modo, que o fortalecimento da democracia participativa, pode ser um caminho cada vez mais buscado para suprir a “lacuna” que a democracia representativa tem deixado na efetivação do sistema democrático. Devemos

---

<sup>10</sup> Conceito que defende a participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público, abordaremos mais acerca disto no terceiro capítulo deste estudo.

esclarecer que acreditamos na combinação das tipologias democráticas brasileira, e não estamos supondo que o fortalecimento de uma signifique a supressão da outra.

A função social do voto é por excelência materializar o regime da democracia representativa, configurando-se como um importante instrumento na construção de uma sociedade justa, livre e solidária. A eleição, é condição substancial do processo representativo, pois é ela que legitima a relação entre eleitores e eleitos. Silva (1998) afirma que é no regime da democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões da representatividade, com a tendência de se fortalecer no regime da democracia participativa.

É indubitável os avanços que a Carta Constitucional brasileira de 1988 apresenta, entretanto, embora seja o marco lógico da democratização do país, ela não pode ser entendida como ponto de chegada, mas de partida, uma vez que possibilita o amplo direito popular de participar. Contudo, vale a ressalva, de que entre possibilitar a democracia e torná-la real há um longo caminho a ser construído, e esta obra deve ser edificada pelos distintos protagonistas sociais (ANDRADE E SILVA, 2017).

Portanto, na compreensão da referida Constituição como marco de referência para a democracia brasileira, no sentido de (dentre outros aspectos) instituir a participação, surge na agenda de discussões a indagação de como se concretiza essa participação da sociedade na esfera pública, e qual sua interferência nos processos de definição ou redefinição das políticas públicas.

É necessário refletir que a busca incessante pela participação como possibilidade de efetivação de políticas foi germinada pelos diferentes problemas sociais decorrentes das transformações ocorridas (não somente, mas sobretudo) na esfera econômica, das quais destacam-se os processos de globalização, as mudanças ocorridas no âmbito do trabalho e a pauperização exacerbada.

A criação das instâncias de participação social como canais de diálogos entre as demandas e as intervenções, efetivam a ação do controle social, garantindo à sociedade a responsabilidade pela vigilância sobre o Estado (CARVALHO, 1995).

Segundo Silva (1997), no fim dos anos 80 e início da década posterior, as primeiras experiências de “gestão administrativa democrático-popular”, inauguram possibilidades para a participação popular na gestão pública. Situação também favorecida pela nova perspectiva dos movimentos sociais, propondo alternativas e parcerias com o poder governamental. Para a autora, os organismos populares

despertam para uma vontade política de participar da gestão pública, como forma de influenciar o enfrentamento das questões que lhes afetam cotidianamente.

O contexto em que a gestão e o controle social tem se dado na contemporaneidade será abordado a seguir, não como conteúdo divergente deste, mas em caráter de continuidade do raciocínio a que propomos, bem como pela especificidade da temática na articulação com a experiência de gestão pública e a participação social em análise neste estudo e objeto das reflexões do próximo capítulo.

### **3. GESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE**

Para melhor substanciar nossas reflexões acerca da gestão e da participação social, iremos apresentar um panorama de concepções de autores que se debruçam sobre essa temática. Sem a pretensão de reduzir estas categorias a uma conceituação sintética, mas para elucidar a diversidade de compreensões que a cercam.

Este capítulo abordará estas categorias de forma articulada, dedicando-se inicialmente às construções teóricas e às modalidades de gestão destacadas nos estudos, e em seguida, mediante a compreensão de que a participação social se constrói fincada no exercício da cidadania, julgamos importante nos deter a esta categoria como caminho capaz de materializar a gestão social.

#### **3.1. Paradigmas atuais da gestão e da participação social**

A redemocratização brasileira pode ser considerada como um processo que, embora tenha sido positivada com a Constituição Federal de 1988, não está completamente implementada. Tendo em vista os desafios a que se propôs, consideramos que o cenário de crises econômicas, bem como as conjunturas políticas tem comprometido o processo de ampliação da participação política. Contudo, a emergência da sociedade civil no bojo da redemocratização, as conquistas sociais e os novos espaços públicos institucionalizados (ou não) permitiram vislumbrar a propensão de contextos viáveis à materialização da democracia participativa.

Neste sentido, de acordo com Silva(1997), o caráter questionador, contestatório e mobilizador que marcou a busca pela participação popular no final dos anos 1970 e 1980, se transforma para um esforço mais propositivo na década de 1990, deliberando alternativas para ações de enfrentamento dos problemas da população. A pauta das organizações populares neste período passou a ser a participação na gestão pública, bem como sua descentralização, tornando-se verdadeiramente pública. Fato que sem dúvida passou a requerer o estabelecimento de um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade (SILVA, 1997).

No Brasil, ao se instituir o Estado democrático de direito, no período após a ditadura militar de 1964, colocou-se em cena a necessidade da maior interação entre os representantes estatais e a sociedade civil, para isto ampliou-se a possibilidade da

participação social nas decisões políticas, por meio dos espaços garantidos legalmente, a exemplo dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas.

A partir disto, a gestão pública estatal renova suas estruturas e um novo modelo de gestão passa a emergir, a gestão social participativa, em que o poder decisório antes detido apenas pelo Estado, passa a ser compartilhado com a sociedade civil.

Na análise de Bobbio (2000) é a partir da participação e do controle social, com o fluxo do poder migrando entre representações do poder público e da sociedade civil, que a democracia tem sido objetivada nas sociedades contemporâneas. As decisões políticas têm sido tomadas nos novos espaços públicos de debate ampliado, desta forma, o autor afirma que o processo democratizante significa um deslocamento do poder descendente (poder imposto do poder público para a sociedade civil) para o poder ascendente (quando o poder procede da sociedade civil para o poder público). Estas relações de poder se encontram presentes nos diversos espaços políticos e marcados pela pluralidade das instituições sociais.

Sobre o Estado brasileiro, Perrucho Filho (2014) argumenta que há ainda aspectos de um momento de transição entre o modelo da administração pública tradicional (centralizada e burocratizada) regida pelas características interventoras na busca da promoção do desenvolvimento, para o modelo de administração pública gerencial (flexível, descentralizado e desconcentrado) democrático, transparente, participativo e que interage com a sociedade, embora o Estado permaneça com as funções de regular, fiscalizar e manter as atividades sociais essenciais.

Circunstancialmente, essa redefinição do Estado e de suas políticas públicas, com a participação e até mesmo o compartilhamento da gestão com a sociedade, não deve abstrair do Estado o seu dever de atender às demandas sociais, ao contrário, faz é garantir que suas ações de fato sejam efetivadas conforme os anseios de quem as recebe.

Não podemos crer que a efetivação da democracia, com a gestão e a participação social, seja algo simplório de se materializar, dadas as relações de poder imbricadas neste processo e os contextos sociopolíticos, isto seria de extrema ingenuidade. Entretanto, é importante reconhecer os avanços que se conquistam mediante as garantias normativas dos processos democráticos, que possibilitam tornar real a ampliação do poder estatal e o compartilhamento com a sociedade que passa de forma organizada a exercer o seu controle.

Sobre as dificuldades existentes entre a normatização do sistema democrático e sua respectiva implementação nas relações políticas ocorrentes no cotidiano, Bobbio (2000), aponta que na realidade da sociedade capitalista tem se configurado uma situação contrastante entre a democracia formal e a democracia substancial. Na visão do autor, isto decorre dos insucessos da democracia enquanto forma de governo, que na busca pelo bem estar do cidadãos, o faz por meio dos princípios fundamentais da participação e do controle social, mas que o que predomina é a formalidade desses princípios. Para elucidar suas afirmações, Bobbio (2000) ratifica que este contraste pode ser percebido ao analisar a relação entre o ideal da democracia ateniense<sup>11</sup> e o renascimento da democracia liberal representativa<sup>12</sup>, que emerge com fins de substituir os modelos autocráticos de poder absolutista, mas que não imprimiu mudanças significativas na sociedade capitalista.

A crítica do autor versa sobre a ideia de que nas sociedades capitalistas a democracia como forma de governo não tem alcançado as características da democracia substancial ateniense, se limitando essencialmente ao patamar de normatização, o que denomina de democracia formal. Para ele, é justamente no contraste posto entre a democracia substancial e a democracia formal que se firma a questão da gestão social na sociedade capitalista.

Os fundamentos da gestão social no Brasil, estão ancorados nos princípios constitucionais de participação e controle social, que formatam o conteúdo das políticas, programas e serviços públicos, estabelece-se como um modelo de gestão pública que surge a partir da emergência da democracia deliberativa participativa e da constituição do Estado Democrático de Direito.

[...] a gestão social é a gestão pública que é realizada pelo Poder Público com a participação da sociedade civil na construção do planejamento de políticas públicas, mediante o reconhecimento dos novos espaços de decisão política. Nesse sentido, a gestão é mais ampla que a administração pública, considerada esta como um modelo de política que está restrita à decisão dos representantes do Estado (VASCONCELOS, 2016, p.72).

Sobre a contribuição supracitada, vale ressaltar a amplitude destacada ao conceito de gestão como divergente do conceito de administração pública, o que muitas vezes ainda gera equívocos no entendimento. A gestão social continua sendo

---

<sup>11</sup> Neste caso, seu funcionamento defende a reunião pública de todos os cidadãos para discussão das propostas, denúncias e deliberações diretas sobre as decisões políticas. (BOBBIO, 2000)

<sup>12</sup> Cujo funcionamento se dá de forma indireta, por meio da representação política. (BOBBIO, 2000)

pública (efetivada pelo Poder Público) entretanto avança no sentido de ampliar o debate e não se restringir às decisões dos representantes estatais.

Para Kauchakje (2007), o conceito de gestão social associa-se à gestão de ações sociais públicas, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos, para garantir seus direitos através de instrumentos de governo, tais como: políticas, programas, projetos e serviços sociais.

Ao concordar que a gestão social é um agente importante na garantia de direitos, como aponta a autora acima, apresentamos também o conceito de Fischer (2002), que é ainda mais esclarecedor, ao caracterizar a gestão social como

um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. Sendo um processo social e envolvendo negociação de significados sobre o que deve ser feito, por que e para quem, a gestão não é uma função exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de simetria/assimetria e delegação, o que traz uma carga potencial de conflito de interesse entre atores envolvidos e entre escalas de poder (FISCHER, 2002, p. 27).

Diante destas considerações, imagina-se a complexidade e as múltiplas dimensões que envolvem esta categoria, visto que ao considerar a gestão enquanto um coletivo, já aponta o desafio inicial de mediar interesses diversos.

Para Dowbor (1999) a gestão social se configura como um desafio, este autor apresenta uma compreensão de que a área social (que envolve educação, saúde, assistência social, cultura, habitação e outras) deve ser ampliada, e vista também sob o aspecto produtivo. Significa entender que a gestão social, deve ser apreendida de forma articulada à dimensão econômica, e para além dessa, também à dimensão ambiental. Ressaltamos que esse desafio não é novo, porém é persistente, em virtude de que em geral o que se remete ao “social” é visto como periférico ao “econômico”.

Segundo Cohn (1998) essa dicotomia precisa ser superada e isso emerge a necessidade da ampliação dos debates, sobretudo na questão do desenvolvimento sustentável, especialmente em nível local. Seu estudo revela a existência de um consenso interessante, de que o Brasil não é precisamente um país pobre, é um país injusto, que reproduz cada vez mais as desigualdades sociais. E ainda com o agravo de sua vasta dimensão geográfica e populacional, com imensas diversidades (regionais ou municipais) que acabam complexificando ainda mais a gestão social.

Julgamos ser equivocado compreender a gestão social como um modelo engessado, pois acreditamos na sua flexibilização mediante as conjunturas postas.

Especificamente no caso brasileiro, os estudos apontam que os diferentes modelos já adotados, não tem se mostrado suficientes diante das complexidades que se apresentam.

Wilheim(1999) sugere que o contexto histórico seja posto em voga para aprofundar a significação da gestão social que emerge. Para ele, a partir da década de 1990, a realidade brasileira (não obstante à conjuntura mundial) é marcada por descontinuidades e rupturas que ressaltam as desigualdade sociais.

Nesta nova versão há um arquipélago de ilhas de bem estar, cujos habitantes morando em São Paulo, Londres, Bombaim, Paris, Nova York ou Ribeirão Preto, vivem uma modernidade semelhante e comunicam-se em inglês ou em 'internês' e tem emprego, renda e educação para torna-los legítimos cidadãos do arquipélago, com seus direitos reconhecidos. Estas ilhas, no entanto, estão cercadas de um oceano de excluídos, tornando a situação altamente vulnerável e perigosa (WILHEIN, 1999, p.42).

Este cenário de intranquilidade e riscos, desperta na sociedade, assim como no Estado e no setor produtivo o interesse em debater sobre questões futuras e sobretudo redimensionar seus papéis sociais.

O cenário da globalização altera as relações anteriormente existentes, ao mesmo tempo que transforma características mais específicas dos cidadãos. Segundo Nogueira (2004) a gestão pública sofre pressões diversificadas: o cidadão do mundo tecnológico (e veloz) não admite esperar, exige agilidade nas resoluções da gestão pública, a sociedade também pressiona a gestão pública pelo atendimento de suas demandas, outra pressão que destaca é a da ação combinada entre Estado e mercado, em que o fortalecimento do último, implica no enfraquecimento do primeiro. Estas fontes geradoras de pressão sobre os governos, os colocam no dever de atuar para além da imediaticidade posta, respondendo às diferentes dimensões da vida social a que são desafiados cotidianamente.

Para ilustrar o desenho desta relação, bem como o funcionamento dos governos diante das pressões sofridas, Nogueira (2004) apresentou o “cerco dos governos”, que significa entender o governo no centro da questão, sendo pressionado por quatro campos distintos de força: o campo transnacional, o subnacional, o mercado e a sociedade civil. O autor reforça que assim como as pressões que cada campo exerce são diferenciadas, as respostas dos governos também são, sendo respectivamente: abertura econômica, descentralização, privatização e participação.

Partindo das contribuições de Nogueira (2004) pode-se entender que a sociedade pressiona os governos em busca de participação, para que por meio desta, em meio às contradições presentes nesta relação, as demandas apresentadas aos governos possam ser atendidas com maior efetividade.

Ao analisar a administração pública brasileira, Bresser Pereira (2008), sinaliza para uma evolução em três modelos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Esta evolução possui vínculos com o percurso histórico, sem que se abandone por completo as marcas anteriores, mas variando conforme o contexto e as mudanças ocorridas em cada momento.

Na discussão acerca dos diferentes modelos de gestão social, Kauchakje (2007), apresenta cinco modalidades: gestão patrimonial, gestão técnico-burocrática, gestão gerencial, gestão democrático-participativa e gestão em redes. Considera que todas estão ligadas a determinados recortes temporais e aos respectivos contextos socioculturais, e concordando com o autor citado acima, ressalta que a predominância de uma modalidade não suprime por completo a outra.

Na visão de Kauchakje (2007), os modelos devem ser entendidos como tendências, que em determinados momentos se articulam e interpenetram. Apesar de possuírem características marcantes, isso não impede que “velhos” modelos recebam novas práticas, ou que os “novos” modelos retomem práticas antigas.

Traçando um raciocínio paralelo entre o entendimento de Bresser Pereira (2008) e Kauchakje (2007), é possível concluir que os três modelos do primeiro autor se assemelham às três primeiras modalidades elencadas pela segunda autora, que no entanto acrescenta mais duas, a gestão democrático-participativa e a gestão em redes.

Segundo Bresser Pereira (2008) na administração pública guiada pelo patrimonialismo, não há distinção entre o público e o privado, tendo o nepotismo, o empreguismo e a própria corrupção como grandes marcas.

Para Kauchakje (2007), na gestão patrimonial o Estado é visto como instrumento para fins privados, voltado essencialmente aos interesses particulares de grupos dominantes.

No Brasil, Zanlorenzi (2007) situa que este tipo de gestão encontra-se nas primeiras formas, em que observa-se a

- Prevalência do Estado, caracterizando a centralização e representado pela intensidade de mecanismos burocráticos e legais;
- A exploração própria dessa época expressava na idéia de clientelismo e troca de favores;
- O poder político estava ligado ao poder econômico, possibilitando influências pessoais diretas no governo;
- A ideia de patrimonialismo estava ligada ao poder econômico expresso na propriedade territorial;
- Sua estrutura está baseada na rigidez e hierarquia, gerando uma desigualdade de tratamento (ZANLORENZI, 2007, p.117).

Outro modelo de gestão identificado na realidade brasileira, é o denominado de técnico-burocrata, que busca se distanciar do anterior, procurando separar as instâncias público e privada, ao despersonalizar as ações estatais. Este modelo imprime um tecnicismo e uma racionalização burocrática, ao tempo que também promove uma despolitização da população.

Identifica-se nesta modalidade o emprego de uma abordagem estrutural ou mecânica, que se situa em tempos de pós-Revolução Industrial, em que ocorreram significativas transformações sociais, decorrentes da intensa industrialização. No Brasil, a implantação deste modelo inicia com a crise cafeeira, e o progressivo fortalecimento da indústria, e a superação do campo pela cidade (ZANLORENZI, 2007).

Na perspectiva de Kauchakje (2007), o modelo técnico-burocrata predomina no Brasil no período ditatorial, fundamentado sobre uma neutralidade aparente para subsidiar as decisões estatais, quando de fato concentra suas ações para favorecer grupos hegemônicos consolidados historicamente (herança do modelo de gestão patrimonial). Além disso, este modelo promove claramente estratégias de coibição da participação popular.

Convém destacar que uma característica marcante da modalidade técnico-burocrática, é a forte presença da busca incessante pelos altos níveis de padronização, considerando a especialização como estratégia para aumento e qualificação da produtividade, com a primazia de princípios de disciplina e ordenamento, decisões centralizadas, hierarquia, ordem, organização das funções, entre outros. As principais referências teóricas quando se trata da abordagem estrutural, são, Frederick Taylor e Henri Fayol, mas Henri Ford também é lembrado por ter conseguido pôr em prática na empresa Ford Motors Company, os seus princípios e pressupostos (FERREIRA et al., 2006).

Este modelo supramencionado foi a referência no século XX (no Brasil até as décadas de 1980 e 1990), e embora seja muito criticado, um olhar mais apurado pode ainda facilmente identificar suas características em organizações contemporâneas. Quando ele começou a apresentar sinais de esgotamento, ascendeu o modelo gerencial.

No Brasil, o modelo versado sob a visão gerencial foi apresentado em 1995, quando Bresser-Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado, fundamentado na busca pela eficiência do gasto público e na melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, defendendo a descentralização administrativa, com resultados controlados sobre a diretriz da competição administrativa. Esse documento que ficou conhecido como Plano Bresser-Pereira, e apresenta as seguintes características para a gestão:

- Orientada para o cidadão (ao invés de autorreferência) e para obtenção de resultados;
- Pressupõe que políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança (e não desconfiança total);
- A descentralização é tida como estratégia, bem como o incentivo à criatividade e inovação;
- O instrumento utilizado para o controle dos gestores é o contrato de gestão, tido como controle preventivo (negociado);
- Controle à posterior (resultado), ao invés de controle rígido, passo a passo, dos procedimentos administrativos;
- Descentralização do ponto de vista político transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- Descentralização administrativa por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- Organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidal (BRESSER PEREIRA, 2003, p 28-29).

O modelo gerencial para Kauchakje (2007) possui foco em práticas de cunho neoliberal, que primam pela redução da responsabilidade estatal, promove a concorrência entre os níveis de Estado e incorpora princípios da gestão empresarial. Para esta autora este modelo apresenta aspectos interessantes de democratização, uma vez que defendem a transparência da gestão pública e a participação de alguns atores sociais, porém, restrita a processos instrumentais, sem efetiva capacidade de discussão e decisão.

Diferente do modelo gerencial, a gestão democrático-participativa tem as demandas das classes populares como prioritárias e prevê a inversão dos modelos tradicionais, alternando seu foco para os interesses da população.

Esta modalidade prima pela implementação de estratégias para efetivação da participação popular, na busca de que os setores menos favorecidos sejam inseridos nos processos decisórios, para ao aprender sobre cidadania, influenciem a cena política (FREY, 1996).

Essas características também são identificadas no modelo que Paes de Paula (2005) denominou de “administração pública societal”, que para esta autora emergiu no Brasil a partir dos movimentos sociais dos anos 1960, que enfatizavam a dimensão sociopolítica centrada na participação social, com a meta de reestruturar o desenvolvimento brasileiro, a estrutura do Estado e até mesmo o paradigma de gestão vigente no momento. Destaca ainda, que este modelo se vincula originalmente ao surgimento (na década de 1980) das comunidades eclesiais de base, centros populares e sobretudo a grupos de mobilização por direitos de cidadania.

Zanlorenzi (2007) também compreende que a marca essencial desta modalidade é a participação social no processo político, versada também pelos critérios de transparência e descentralização. Nesta perspectiva o exercício da democracia se materializa pela consolidação de espaços dialógicos, em que a conciliação e a negociação constitui-se os instrumentos para equilibrar as diversidades.

Analisando as contribuições dos autores supra, sobre a modalidade de gestão em questão, é possível observar uma semelhança no que se refere à relevância da participação social, como percurso para a efetivação dos processos democráticos. Entendemos que neste modelo, a participação social é capaz de consolidar importantes conquistas sociais, não só por terem suas demandas reconhecidas, mas principalmente por poderem decidir sobre a transformação delas em direitos garantidos.

Ainda que seguindo as características já colocadas, Brugué (2004) chama a atenção para uma questão crucial, a administração deliberativa, que rompendo com as abordagens neoliberais deverá centrar-se no diálogo com a comunidade como instrumento de resolutividade das complexas situações sociais. Para o autor a satisfação das necessidades, o atendimento das expectativas e às repostas para as demandas populares exigem soluções negociadas e criativas, que podem ser encontradas em diálogo com a comunidade.

Nesta dimensão, é importante reconhecer a Constituição Federal de 1988 enquanto instrumento que garante e legaliza os princípios da participação e da corresponsabilidade. As políticas públicas passam a ser percebidas como resultantes dos processos de luta, incorporando a lógica do direito social. É assim que a racionalidade burocrática tradicional, passa a ser substituída por um processo de construção coletiva que valoriza diversos saberes e se dedica às reais necessidades da população (KAUCHAKJE, 2007).

Significa que as políticas públicas sob a égide da garantia dos direitos sociais não são construídas unilateralmente pelos operadores do poder público estatal, mas resultam de uma construção coletiva, com a participação daqueles para quem elas se destinam. É válido ressaltar que diante da complexa relação destes atores, esta relação não se configura um processo fácil, mas é um processo possível.

Finalizando as contribuições de Kauchakje (2007) sobre as modalidades de gestão social, tem-se a gestão em redes. Para a autora, este modelo resgata características do gerencial e do democrático-participativo, transitando entre os dois com as seguintes características: horizontalidade, negociação, articulação de atores sociais, participação social, aproveitamento de recursos, intersetorialidade, negociação e diversidade. Segundo a autora, esta modalidade pretende superar a forte setorização e desarticulação das políticas sociais, considerando que isto prejudica grandemente a garantia de direitos como algo transversal e holístico.

Existe uma multiplicidade de conceitos que englobam significações diferenciadas sobre o que se pode considerar como redes. De maneira mais simples<sup>13</sup>, podemos inferir que é uma palavra que nos remete à compreensão de interligação, ou conectividade de deferentes organismos.

Podemos identificar vasta tipologia de redes: de pertencimento, relacionadas às interrelações comunitárias; de equipamentos, relacionadas a garantia de direitos sociais e implementação de políticas públicas; movimentalista, relacionada aos movimentos sociais; de políticas públicas, relacionadas à interação de atores do Estado e da sociedade civil (KAUCHAKJE, 2007).

Retomamos a compreensão de que os modelos de gestão supra mencionados não devem ser entendidos como receituário engessado, mas sim como alternativas,

---

<sup>13</sup> Entendemos a relevância do tema, entretanto não nos aprofundaremos nesta discussão, pois julgamos pertinente nos concentrar nas categorias teóricas inicialmente propostas.

diante das complexas conjunturas que estão inseridos. No Brasil, embora possa se perceber uma linearidade temporal, na predominância de alguns modelos de gestão em determinado recorte histórico, é possível identificar nas gestões contemporâneas uma interpenetração entre eles, diversificando a intensidade de suas características, por vezes sobrepondo-as, bem como colocando algumas em desuso.

Brugué (2004) alerta que alguns modelos de gestão podem ser travestidos de novos formatos, sem necessariamente apresentar significativas mudanças, principalmente no que diz respeito ao trato com as demandas sociais, que se apresentam cada vez mais complexas e variáveis. Afirma ainda que a escolha de um modelo de gestão constitui-se um processo de dimensão política e ideológica, em que não existe neutralidade.

A consideração do autor deve nos deixar atentos, para buscar perceber os interesses explícitos e os ocultos, que os processos de gestão social envolvem, sob pena de perder a capacidade crítica e permanecer num cenário que na realidade inexistente.

Não se limitando expressamente a uma classificação, sem no entanto apresentar divergências ao que já foi exposto, outros autores concebem a gestão social enfatizando outros prismas.

Na perspectiva de Carvalho (2012), a gestão social pode ser entendida como a defesa dos direitos políticos e sociais no Estado Democrático de Direito, tendo em vista que o reconhecimento legítimo das necessidades e demandas dos cidadãos devem fundamentar a política pública. Contudo, a autora ressalta que diante da persistência das desigualdades sociais, a luta pela cidadania (na busca de garantias civilizatórias) continua, uma vez que o Estado enfatiza a gerência técnico-administrativa para fazer referência à governança dos programas sociais e das políticas públicas, cada vez mais compartilhadas com as organizações do Terceiro Setor e com o mercado, de forma geral.

Assim, diante do contexto neoliberal, o Estado se esquia do seu papel de executor e se reorganiza no campo da coordenação, indução e/ou articulação das políticas públicas, através de parcerias entre o público e o privado. Este modelo de gestão cada vez mais se distancia da perspectiva da descentralização do poder e do incremento da participação popular nas questões de interesse da sociedade.

Não há dúvidas de que a gestão social, por meio da participação popular, permite a inclusão de novos atores no cenário sociopolítico, em que a escolha de alternativas nas decisões democráticas devem sobrepujar as limitações historicamente tradicionais, direcionando-se a aspectos técnico-científicos mas também humanistas. Desta maneira, o processo decisório é consequente das dicotomias que envolvem as escolhas e os interesses, assim como, reflete a interatividade dos atores envolvidos (KLIKSBURG, 1994).

Tomando por base as contribuições de Perrucho Filho (2014) uma gestão social racional, provoca para as políticas públicas a necessidade de procedimentos, normas e regras objetivas e coerentes, universais e inclusivas, capacidades e competências primordiais para uma administração pública responsável, sensível e consciente da autonomia dos cidadãos. Se caracteriza por equilibrar de forma dinâmica e flexível a relação entre a sociedade em geral com os indivíduos e grupos de indivíduos, mediando seus poderes e interesses.

Ainda para este autor, a gestão social deve por excelência, viabilizar a democratização das instituições políticas e econômicas, constituindo-se um veículo de interação e comunicação, de participação popular,

[...] o que tornaria factível uma sociedade baseada na solidariedade real, no consenso, no entendimento entre os interesses particulares e os interesses gerais da sociedade, condição *sine qua non* para a implementação de um processo de resolução definitiva para as demandas sociais (PERRUCHO FILHO, 2014, p.92).

Esta visão levanta o entendimento de que a resolução das demandas levantadas pela sociedade podem ser encontradas juntamente com elas, a partir do momento em que passa a existir o diálogo, e as proposições ocorrem em mão dupla, conjugando esforços técnicos operacionais com a vontade popular. Uma premissa importante na implementação de gestão social é reconhecer os diferentes saberes presentes nas manifestações populares. Outro ponto não menos importante é que os cidadãos utilizem com veemência o direito da participação social.

Ao analisar o contexto brasileiro a partir dos anos 1990, Nogueira (2004) menciona que a reforma do Estado ocorrida após o processo de redemocratização, apresenta quatro ideias inerentes ao discurso democrático em geral e ao radicalismo democrático em particular, quais sejam: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil.

Para este autor a descentralização passou a ser concebida como uma marca da democracia, que serviria como agente neutralizador do Estado. Esta ideia trouxe consigo a recuperação das outras (participação, cidadania e sociedade civil) para o cenário que se estabeleceu naquele momento.

Ressalta-se que nessa engrenagem a sociedade civil é concebida como *locus* de cidadão organizados, e a participação é convertida em uma espécie de colaboração governamental. É assim que se pode perceber uma transformação dos movimentos sociais, em que de combativos e emancipatórios, passam a ter uma postura mais pragmática no sentido de promover um envolvimento parceiro entre Estado e sociedade civil. Diante disto, os movimentos sociais irão se dirigir mais para a discussão da gestão de políticas, que propriamente para a oposição política (GURZA LAVALLE, 2003; DAGNINO, 2002).

Em concordância com os autores acima, Nogueira (2004) destaca que a chamada da sociedade civil no interim do discurso reformista, buscou sua contribuição como recurso gerencial, contribuindo para gestão e implementação de políticas. Ao incorporar a sociedade civil como parceira e cooperativa, considerando-a um espaço de colaboração e de ação construtiva (através do voluntariado), suprime-se a ideia que a concebe como campo de lutas e oposições.

De um ponto de vista geral, a movimentação prática e discursiva acabará por descartar a ideia de que a sociedade civil – se se pretende democrática, forte e ativa, quer dizer, produtora de discursos igualitários e de novas formas de poder, vida e convivência – só pode existir nos quadros de um Estado e tendo em vista a conquista do Estado. Paradoxalmente, ao mesmo tempo que se falava numa sociedade civil “fora” do Estado, imaginava-se uma sociedade civil subalterna a governantes e gestores, sintonizada com suas políticas e decisões, “desarmada” para com eles lidar – um *locus* em que não nasceria nenhum movimento de crítica política, contestação da ordem ou oposição ao poder (NOGUEIRA, 2004, p. 60).

A preocupação do autor é muito pertinente, já que percebe-se estrategicamente uma inversão no conceito de sociedade civil, redirecionando seu protagonismo a um papel coadjuvante e colocando os cidadãos como meros espectadores dos processos definidos pelo Estado.

Diante das concepções expostas acerca da gestão social, enfatizamos os conceitos de Kauchakje (2007) e Carvalho (2012) para reforçar nosso entendimento de que embora a gestão social não caiba num conceito único, dada suas peculiaridades, ela pode ser entendida como a defesa de direitos políticos e sociais,

por meio do reconhecimento de que as ações públicas devem responder às demandas sociais materializando políticas, programas, projetos e serviços sociais.

Neste entendimento, a participação social é um condicionante para que a gestão social ocorra, uma vez que é através dela que a sociedade civil fará parte do cenário político, ao manifestar suas necessidades, pressionar os governos e compor o processo de operacionalização da gestão social.

Consideramos, assim como o observado na perspectiva dos autores referenciados, que a participação social constitui-se um conceito construído socialmente atrelados à realidade política, sob a qual a historicidade das relações sociais se manifesta pressupondo seu caráter coletivo e organizativo. Portanto, o conceito de participação social adotado neste texto, a considera como um processo político que envolve os cidadãos e que na busca pelos interesses coletivos, compartilham as decisões, apresentam seus anseios e contribuem na construção da realidade que os cerca.

Ao entender que a gestão social deve ser subsidiada em processos participativos, ressaltamos a importância do exercício da cidadania como caminho de interlocução. Neste sentido, trataremos no tópico a seguir da cidadania, na perspectiva de que sua atuação seja considerada imprescindível para tornar a gestão social participativa uma realidade.

### **3.2. A cidadania como percurso à efetivação da gestão social**

Cidadania é uma categoria amplamente discutida, marcada por caracterizações que vão desde a tradicional visão de vinculação à cidade, perpassando a noção que aproxima este termo à constituição dos direitos, até alcançar perspectivas mais contemporâneas que remontam aos desafios postos à sua efetiva materialização. Neste tópico, iniciaremos abordando os principais conceitos que se colocam para esta categoria, além de vinculá-lo ao tema central deste estudo – gestão social.

Não há como desenvolver um estudo sobre cidadania sem referenciar o conceito de T. H. Mashall, apresentado na conferência seminal “Cidadania e Classe social”, proferida no fim dos anos 1940, tendo como referência a obra do economista Alfred Marshall. Este autor define a cidadania, na sociedade inglesa, considerando três elementos essenciais: o direito civil (garantindo a liberdade individual), o político (voltado à participação no exercício do poder) e o social (garantindo um bem-estar

mínimo aos indivíduos). Em sua proposta a cidadania é concebida a partir de uma evolução, tomando por base os direitos atribuídos, os direitos civis seriam desdobrados em direitos políticos e estes, por sua vez, em direitos sociais.

Para Gurza Lavalle (2003) muito mais importante que esta proposta evolutiva, são as considerações de Marshal no que corresponde às características da cidadania moderna, às quais apresenta sucintamente em quatro elementos:

- i) universalidade da cidadania: atribuição de um *status* elaborado em termos de direitos universais para categorias sociais formalmente definidas, ao invés, para estamentos ou castas com qualidades substantivas inerentes;
- ii) territorialização da cidadania: territorialidade combinada com o elemento anterior para delimitar politicamente os alcances da cidadania, ou seja, assunção do território como critério horizontal a delimitar a abrangência desse *status*, em substituição dos princípios corporativos;
- iii) princípio plebiscitário da cidadania ou individualização da cidadania: generalização dos vínculos diretos entre o indivíduo e o Estado como forma legítima de reconhecimento e subordinação política, suprimindo não apenas o princípio funcional da tutela das antigas corporações, mas também o chamado governo indireto, quer dizer, a delegação das funções do Estado às camadas locais de intermediários entre os poderes centrais e os donos de terras, os mercenários, o clero, e os diversos tipos de oligarquias;
- iv) índole estatal-nacional da cidadania: existência de vínculo constitutivo entre cidadania e a edificação do Estado-Nação, graças à construção histórica de coincidência dupla: entre o território e um poder centralizado único, de um lado, e, do outro, entre a população constituída como comunidade política e o Estado enquanto encarnação presuntiva dessa comunidade concebida em termos culturais ou de identidade nacional (GURZA LAVALLE, 2 003, p.77).

Marshall (1949) considera que a cidadania é um *status* destinado àqueles que fazem parte de uma comunidade, em que todos são considerados como iguais, tanto na perspectiva dos direitos, quanto das obrigações. Não há portanto, uma determinação universal do que sejam estes direitos e estas obrigações, pois isso depende de um contexto social, mas as sociedades podem buscar um ideal de cidadania.

Nas análises de Gurza Lavalle (2003) as transformações nas condições que viabilizaram politicamente a cidadania universal, implicam controvérsias quanto ao futuro da cidadania e mesmo, nos caminhos de sua reconstrução conforme o reconhecimento de novos direitos e novos setores da população. Um dos fatores que o autor destaca, refere-se a capacidade do Estado para institucionalização de diversos e inúmeros conflitos de interesses, gerando uma urgência de ações públicas, que ao mesmo tempo podem limitar seus alcances.

No que se refere à realidade brasileira, Carvalho (2002) assevera que para compreender a cidadania no Brasil, é preciso inicialmente refletir sobre sua significação, incluindo os contextos históricos e como ela foi evoluindo ao longo do tempo. Destaca-se a inversão da proposta sequencial descrita por Marshall, uma vez que aqui no Brasil primeiro implementou-se os direitos sociais (em decorrência da supressão dos direitos políticos e redução dos direitos civis), seguidos dos políticos (o direito ao voto expandiu-se em período ditatorial), e seguidamente os direitos civis (que na sequência de Marshall são os primeiros) os quais aqui ainda continuam sendo buscados.

Para Carvalho (2002) esta inversão altera significativamente a consolidação da cidadania proposta por Marshall, pois considera que é mediante os direitos civis que os indivíduos, com liberdade de pensamento, ação e manifestando suas escolhas, começam a buscar seus direitos políticos e a participação nos processos decisórios, para enfim, reivindicarem os direitos sociais. Este autor afirma ainda que, quando os direitos sociais são garantidos em tempos de ditadura (sem a devida referência ao legislativo), uma das consequências é o reforço do poder executivo, e a construção de um imaginário social em torno do Estado (supremo e paternalista), numa concepção de “estadania” que se contrasta com a cidadania.

A cidadania ganha cada vez mais destaque no debate político e teórico das últimas décadas do século XX, alargando os conceitos do que é “ser cidadão”. Para além do campo semântico, para além do estatuto jurídico, aparecem novos desafios para os alcances funcionais da cidadania, resignificando o campo político das exigências e reclamos normativos nas sociedades contemporâneas. De acordo com Gurza Lavalle (2003)

A cidadania tornou-se o fulcro da articulação entre legitimidade, identidade e a integração social. À margem da violência amplamente exercida para construir a identidade entre o Estado e a nação, não há dúvida quanto ao papel desempenhado pelo progressivo alargamento da cidadania como pedra angular que viabilizou o vínculo entre a subordinação e incorporação nas sociedades modernas. Por isso a ambiguidade ou o sentido duplo da cidadania: de um lado, em decorrência dos conflitos sociais e do imperativo da integração, seu extraordinário vigor como instrumento de redução da desigualdade; do outro, em conexão com as exigências do domínio, seu papel na homogeneização forçada de qualquer diferença não equacionável em termos de “legítima” igualdade universal – notadamente, a supressão simbólica e até existencial de todas aquelas qualidades consideradas estranhas aos atributos “fundadores” de identidade nacional (raça, língua, religião, linhagem etc) (GURZA LAVALLE, 2003, p.88)

Refletir sobre este sentido duplo da cidadania, é sobretudo reconhecer embora possa significar um coletivo que pode nivelar com uma igualdade universal, suprimindo ou mascarando identidades dentro de um universo em questão, ela também pode significar um importante instrumento de combate, e mesmo de diminuição da desigualdade social. E é neste aspecto que a consideramos como eixo central de efetivação da gestão social, pois entendemos que para esta última existir, de fato é necessário cidadãos dispostos a participar dos processos que sua implementação envolve.

O processo de democratização brasileiro é marcado por avanços e retrocessos, com uma relação conflituosa acerca das normatizações e suas configurações práticas. Um exemplo claro deste confronto, pode ser percebido especialmente no tocante à promulgação da Constituição Federal de 1988, como marco de referência da cidadania no país, garantindo mecanismos essenciais para a democracia, tais como: descentralização, participação e controle social.

Entretanto, a conjuntura política do pós Constituição de 1988, com a entrada no modelo de desenvolvimento econômico pautado no neoliberalismo, passa a nortear as ações estatais as quais vão de encontro às conquistas legais, comprometendo o processo de concretização dos avanços contemplados na Carta constitucional vigente, principalmente no tocante aos direitos sociais.

Sobre isto, e para uma melhor apreensão do que se coloca em tela, usaremos as palavras de Dagnino (2004)

Aí a perversidade e o dilema que se coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição de espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências (DAGNINO, 2004, p.97).

A perversidade que a autora aponta, é no sentido de que a participação social conquistada, implementada e operacionalizada, seja utilizada como força contrária aos objetivos que se vislumbrou, e ao invés de reforçar seus princípios, seja utilizada como instrumento que legitime justamente o contrário.

Ainda para ela, isto está claramente exposto nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos conselhos gestores, de membros

das Organizações Não Governamentais (ONG's) envolvidas em parcerias com o Estado e de outros atores que de alguma maneira se envolveram na busca pela construção destes espaços. E que agora, ao analisá-los, se encontram sob o dilema de entender seu verdadeiro papel, correndo o risco de se perceber não como força de um projeto participativo democratizante (e pela redução da exclusão), mas sendo utilizado a serviço dos projetos contrários.

O raciocínio de Dagnino (2004) nos faz lembrar o que Gurza Lavalle (2003) também expressara anteriormente, o que chamou de sentido duplo da cidadania. E diante do exposto, evidencia-se cada vez mais a necessidade de uma cidadania qualificada, isto é, apta ao exercício pleno dos direitos conquistados, para que a participação e o controle social sejam utilizados para os fins a que foram pensados, e não sejam travestidos em favor de projetos antagônicos.

Para Benevides (1994) a cidadania contemporânea coloca o cidadão para além do exercício de deveres e do gozo de direitos e liberdades perante o Estado, mas especialmente como alguém que possui titularidade, mesmo que parcial, de alguma função ou poder público. Desta forma, para a autora, a participação direta da população no exercício do poder político, confirma que o elemento central da democracia é de fato, a soberania popular. Partindo desta compreensão, a referida autora faz um excelente distinção entre a cidadania passiva e a cidadania ativa. A cidadania passiva caracteriza-se como uma outorga do Estado, fortalecendo o ideário tradicional de uma relação baseada no favor e na tutela. Já a cidadania ativa, considera o cidadão mais amplamente, ou seja, em que para além de portador de direitos e deveres, ele também é considerado um agente “criador” de direitos, através dos caminhos que traça por meio da participação política (BENEVIDES, 1994).

Ao considerar que os processos democráticos imprimem a necessidade da participação social, e que a qualidade desta depende necessariamente de quem a faz, compartilhamos com a autora a compreensão da importância de uma sociedade composta por cidadãos ativos, que sejam capazes não só de exercer seus direitos e deveres, mas que se apropriem criticamente dos mesmos, questionando, recriando e inovando-os caso necessário.

Diante dos paradigmas que apresentamos neste capítulo sobre as categorias abordadas, incorpora-se o entendimento de que a gestão social constitui-se como um processo que defende os direitos sociais e políticos do Estado democrático, sendo

impensável sem a participação social efetiva dos cidadãos. Sobre cidadania, elegemos a perspectiva de Benevides (1991), por concordar que em que pese as dificuldades para materializar a participação direta do cidadão nas decisões políticas, este ainda é o caminho mais estreito para concretização da democracia.

#### **4. O PODER PÚBLICO MUNICIPAL E OS ORGANISMOS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

Este capítulo dedica-se a apresentação do cenário específico desta pesquisa, com propósito principal de situar o leitor no contexto em que se processaram as análises. Portanto, faremos uma exposição acerca do Programa Lagoas do Norte, enquanto política implementada pelo poder público municipal de Teresina, destacando como a prefeitura apresenta seus eixos, princípios e atuação no território de parte da zona norte da capital. Posteriormente, dedicamos nossa atenção ao público a quem se destinam as intervenções do referido Programa, destacando o Comitê Lagoas do Norte e a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, como organismos sociais que assumem a representação das famílias no contexto do PLN. Este capítulo também apresenta como tem se dado a relação entre a prefeitura e as famílias, abordando sua relação com o Comitê, com a Associação Centro de Defesa, e com o Fórum Lagoas do Norte, enquanto espaço colegiado de discussões.

##### **4.1. Teresina e a zona norte: contextos e peculiaridades deste território**

Geograficamente situada no nordeste brasileiro, especificamente numa área conhecida como meio-norte do país, Teresina, capital do Piauí, é a única capital nordestina que não se situa na faixa litorânea, mas possui um atributo de ser banhada por dois rios, Poti e Parnaíba, os quais se encontram na zona norte da cidade.

A cidade foi fundada em 16 de agosto de 1852, sob a criação do Conselheiro José Antônio Saraiva, recebeu este nome como forma de homenagear a imperatriz Teresa Cristina, ao tempo em que este nome também agradaria ao imperador do Brasil, amortecendo possíveis reações contrárias à criação da cidade. Esta atitude do Conselheiro foi considerada como ousada, uma vez que a transferência da capital do interior do estado para a conhecida “Chapada do Corisco”, contrariava os interesses de muitas autoridades e da sociedade de Oeiras (antiga capital). Mas sua iniciativa foi materializada, e a nova capital foi fundada, distando cerca de uma légua da vila do Poti e com características de um núcleo urbano planejado, ela foi idealizada em formato de um tabuleiro de damas, inspirada em modelo romano, considerado como herança da colonização portuguesa (VIANA, 2008). Segundo Lima (2010) a cidade foi legalmente delineada em 1980 através do Decreto n.120 de 2 de maio de 1980.

No estudo em questão dirigimos o nosso olhar especificamente sobre a zona norte da cidade de Teresina, onde se situam as ações do programa Lagoas do Norte. Esta área da cidade caracteriza-se por ser topograficamente baixa, com maior suscetibilidade de inundações, sendo que a formação histórica, social e ocupacional desta região se entrecruza com as respectivas características geográficas (MOURA, 2006).

Sobre os dois rios que banham a cidade e que tem seu ponto de encontro nesta zona da cidade, temos o rio Parnaíba que caracteriza-se por ser perene em todo seu curso, sendo considerado o segundo maior rio do Nordeste, no que se refere à extensão e volume de águas, seu principal afluente é o rio Poti que se encontra com ele na zona norte da cidade, neste deságue há um represamento de suas águas, em virtude do rio Parnaíba ter um leito bem mais alto, uma das consequências deste fator é a ocorrência de inundações na região. A figura a seguir ilustra o exato local de encontro dos rios Parnaíba e Poti<sup>14</sup>.

Figura 1: Vista Panorâmica do encontro dos rios em Teresina



FONTE: RONNE (2009)

---

<sup>14</sup> Nas proximidades do local onde ocorre o encontro dos rios Poti e Parnaíba foi construído um parque ambiental, que atualmente configura-se como um dos principais pontos turísticos de Teresina, em 2017 o parque foi reformado com recursos do Programa Lagoas do Norte, o qual abordaremos no próximo capítulo.

Os recursos hídricos da região norte de Teresina constituem-se como um aspecto importante a ser observado, no que se refere ao povoamento do local. Para Silva (1989, *apud* CARMO; COELHO, 2014, p.28) por apresentar uma configuração espacial delimitada pela confluência dos dois rios, condição natural que por muito tempo foi fator preponderante para o crescimento desta zona (por limitar sua expansão neste sentido), a expansão da zona norte dependia da transposição das lagoas, riachos e vales fluviais que circundavam a região.

O crescimento expressivo da região ocorreu na primeira metade do século XX. No fim da década de 1920 a construção do Matadouro municipal (atualmente onde se situa o Teatro do Boi, cujo nome remonta esta história), atraiu para aquela região novos habitantes, e conseqüentemente foi se consolidando seu povoamento. A partir de 1970, a implantação de equipamentos públicos e empreendimentos imobiliários (o aeroporto, conjuntos habitacionais, ampliação da rede de serviços) a área foi sendo cada vez mais ocupada e aglutinando grande contingente de moradores. Este povoamento pode ser caracterizado pelo aterramento de córregos, canais e piscinas naturais, criando espaços propícios para construção de edificações, sejam de caráter residencial ou públicos (MOURA, 2006).

Para Lima (2010) a Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI) intermediou o povoamento local, entre 1970 e 1985, através de financiamentos habitacionais. Para a autora nesta época foram construídas mais de 6.579 unidades habitacionais, distribuídas em conjuntos como Itaperu (1980), Mocambinho I (1982), Mocambinho II (1984), São Joaquim (1984), Boa Esperança I (1984), Mocambinho III (1985), Boa Esperança II (1985), a autora destaca que nestas décadas, muitos espaços periféricos da cidade constituíram-se em locais de preferência do poder público para construção de conjuntos de habitações populares “adensando e polarizando essas áreas com grande concentração populacional” (LIMA, 2010, p. 56)

O ano de 1991 foi marcante para expansão da zona norte da capital, pois em dezembro foi inaugurada a ponte Mariano Gayoso Castelo Branco, erguida sobre o rio Poti, interligando os bairros Poti Velho com o outro lado, que posteriormente foi utilizada para assentamento de famílias transferidas<sup>15</sup> de áreas de risco, originando

---

<sup>15</sup> Para Moura (2006), um dos fatores dessa transferência era a debilidade e ausência de sistema de drenagem para as áreas alagadiças, desta forma a transferência para novos conjuntos era a alternativa que se concretizava na época.

os bairros Santa Rosa e Santa Maria da Codipi que povoaram essa fronteira da cidade.

As considerações de Coelho (2011, *apud* CARMO; COELHO, 2014) são interessantes para situar um panorama geral da zona norte de Teresina, que para a autora acolhe com predominância pessoas de baixa renda, que convivem cotidianamente com diferentes problemáticas urbanas (ausência ou insuficiência de calçamento urbano, pavimentação asfáltica somente em vias principais, falta de áreas destinadas ao esporte e ao lazer, quantidade de creches e escolas insuficientes para a demanda, precariedade da oferta de serviços públicos de saúde, aumento da violência, drogadição, prostituição, falta de transportes públicos, moradias precárias, depredação do patrimônio público, dentre outros) que comprometem significativamente suas vidas.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), o município de Teresina atualmente possui as seguintes características: população de cerca de 814.230 habitantes; área distribuída em 1.392 km<sup>2</sup>; Produto Interno Bruto - PIB de R\$ 10,5 bilhões (47,9% do PI) e PIB per capita de R\$ 12.941,00; a rede geral de abastecimento de água abrange 96,5% dos domicílios e rede de esgoto com cobertura de apenas 17,0% dos domicílios; no que se refere à habitação este instituto classifica que 42,6% dos domicílios são semiadequados e inadequados.

A zona norte da capital é composta por 23 bairros, dos quais 13 são recorrentemente afetados, em tempos de chuva, por enchentes ou por questões interligadas à degradação ambiental, com destaque para a ocupação das margens de rios, canais e lagoas, desmatamento destes locais, bem como despejo de dejetos de esgotos e lixos nestes locais. Este território, concentra um conjunto de nove lagoas interligadas, situadas na área que vai delimitando o encontro dos rios Parnaíba e Poti, abriga também um considerável número de famílias de baixa renda cuja instalação na região, ocorreu através de ocupações desordenadas e irregulares, representando riscos diversos para a população (FORTES, 2017).

As grandes cheias que afetaram Teresina, foram em geral, muito mais intensas para esta região, fato compreensível após a contextualização acima. Pode-se perceber que a problemática ambiental que envolve a zona norte é antiga, e quaisquer intervenções sobre ela, deve ser capaz de perpassar as múltiplas dimensões que a envolvem.

Grande parte da região foi inundada no início da década de 1970, fato que levou a prefeitura a construir um dique de proteção em 1974, à margem do rio Parnaíba, atualmente consolidado como Avenida Boa Esperança, esta obra visava proporcionar uma maior proteção aos moradores da região. Na cheia que ocorreu em 1985, tanto o Rio Parnaíba, quanto o rio Poti chegaram a altos pontos de vazão, extravasando a linha de proteção desse dique e provocando uma grande inundação da área. Para Moura (2006), foi essa cheia que motivou o poder público a promover obras destinadas à “prevenção” de inundações, tais como: o prolongamento do dique da Avenida Boa Esperança até o conjunto Mocambinho, com instalação de sistemas de recalque (na lagoa dos Oleiros e na lagoa do Mocambinho), e ainda a previsão da execução de um projeto de “controle de cheias”, interligando lagoas e promovendo o bombeamento de águas para o rio Parnaíba. Estas obras visavam equilibrar a vazão entre as lagoas, no intuito de prevenir as enchentes recorrentes (MOURA, 2006).

A cheia de 1985 é uma referência na memória dos teresinenses que vivenciaram este período, e não só desses, pois ela é constantemente lembrada quando se trata deste assunto. Conforme Silva (1989 *apud* CARMO; COELHO, 2014), nos primeiros meses daquele ano ocorreram chuvas torrenciais, alagando muitas áreas da periferia urbana e provocando uma histórica cheia dos rios, que conforme a imprensa local da época, chegou a atingir cerca de 45.000 pessoas, incluindo a população ribeirinha, moradores de favelas, bairros e conjuntos habitacionais.

A problemática ambiental na capital piauiense não decorre exclusivamente dos impactos sofridos a partir das formas de ocupação do território, há também as circunstâncias de grave exploração ambiental, das quais merece destaque a extração mineral histórica e exacerbada de argila, tanto para composição de tijolos quanto para confecção de produtos artesanais. Esta ação, assevera Moura (2006), é propiciada em virtude da facilidade com que esta matéria-prima é encontrada no local, em especial, nas proximidades do ponto onde os rios se encontram, nos bairros Olarias e Poti Velho, nos quais num cenário anterior<sup>16</sup> era possível identificar facilmente os inúmeros fornos e chaminés utilizadas nestas atividades.

---

<sup>16</sup> Atualmente este cenário foi modificado, as primeiras intervenções do Programa Lagoas do Norte, sobre o qual nos deteremos adiante, estiveram focadas nesta atividade, de maneira que, segundo as informações do referido programa, aqueles trabalhadores foram indenizados e não extraem mais argila daquelas jazidas.

Em 2006, os estudos de Moura (2006) apontam que as lagoas da zona norte de Teresina, encontravam-se bastante degradadas, gerando desconforto e riscos para os próprios moradores das áreas, uma vez que a poluição provocada transformou-as em potenciais focos de agravos à saúde (cólera, dengue, leptospirose, febre amarela, e outras) que afetam especialmente grupos mais vulneráveis (idosos e crianças). Outro aspecto relevante é o desmatamento das margens de lagoas, rios e canais, que enfraquece o solo e o deixa mais suscetível à erosão, e por consequência a desmoronamentos. Ainda conforme seus estudos:

As lagoas vêm demonstrando sinais de saturação de sua capacidade de depuração dos esgotos, devido ao lançamento de carga orgânica, cada vez maior em seu interior, resultando em severa degradação do ambiente, com alterações acentuadas na qualidade de suas águas, o que é perceptível, principalmente, pelo odor séptico, verificado nas proximidades. Como grande parte da área das lagoas compõe um sistema de drenagem de águas residuárias e pluviais, esses corpos d'água representam, hoje, sérios problemas ambientais e sanitários, o que se agrava com a ocupação desordenada de suas margens e com o lançamento indiscriminado de esgoto e lixo doméstico, caracterizando, assim, um avançado processo de deterioração ambiental e sérios riscos à saúde pública. Na época das chuvas, ocorrem transbordamentos das águas de superfície, provocando inundações e epidemias (MOURA, 2006, p. 103).

Outros autores que se dedicaram ao estudo desta área da cidade também destacam a degradação ambiental que compromete a qualidade de vida na região.

Os problemas sociais e ambientais também são destacados por Carmo e Coelho (2014) ao destacarem que

na zona Norte as agressões ao meio ambiente causadas pela ação humana não estão restritas exclusivamente a questão da exploração das riquezas naturais da área, uma vez que a ocupação desordenada do solo e a expansão urbana da região também vem provocando fortes impactos ambientais a essa zona, ocasionando o comprometimento dos recursos naturais e prejuízos ao ecossistema local e a população, principalmente a mais carente, que se vê obrigada a conviver com problemas de ordem social e ambiental (CARMO; COELHO, 2014, p.39)

Sobre a problemática posta na zona norte de Teresina, o parecer de Mascarenhas (2008) ressalta a interligação com a questão ambiental

pois o processo de urbanização da capital e toda a Política Urbana da cidade trouxeram em seu bojo profundos impactos ao meio ambiente dessa região, que começou a ser alterado desde o século XVIII, quando iniciou-se a ocupação do seu solo. Assim, a falta de drenagem adequada, a insalubridade das favelas, a presença de esgotos a céu aberto, os resíduos sólidos depositados em terrenos vazios, em canais, lagoas e outros corpos d'água, a

queima descontrolada do lixo e da vegetação nativa, o aparecimento em grande quantidade de águas-pés (planta aquática que ajuda a indicar o nível de poluição das águas) em ambientes lacustres e a mudança na fauna e flora da região constitui-se em questões ambientais que afetam com frequência esta parte da cidade, levando-nos a refletir sobre a intervenção humana no espaço citadino, já que a cidade compõe a natureza, e precisa crescer respeitando as singularidades do território que a abriga (MASCARENHAS, 2008, p.94).

Diante deste contexto, a população começa a apresentar demandas de atenção para esta problemática, em especial, segundo a prefeitura, por ocasião do processo de construção da Agenda 2015 de Teresina, que foi um planejamento da cidade construído a partir do Congresso da Cidade realizado em 2006, e do plano diretor que passou a nortear as ações da cidade a partir desta agenda nos quinze anos seguintes. Segundo documentos da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) foi nesta oportunidade que lideranças comunitárias requisitaram providências do poder público municipal sobre a situação das inundações em alguns bairros da zona norte de Teresina (TERESINA, 2008).

Entretanto, autores como Façanha e Viana (2012) considerem que o produto final do documento supracitado tenha revelado dificuldades no que se refere aos problemas ambientais decorrentes do crescimento urbano acelerado das décadas finais do século XX, assim como também critiquem o processo que envolveu a construção do documento, atentando para o fato de que a participação da sociedade civil foi pequena e as sessões de discussão e elaboração do plano não foram bem conduzidas.

Porém, este é o processo e o documento, que segundo os escritos da PMT, resguardaram e nortearam o olhar da administração pública para o local, que posteriormente resultou no Programa Lagoas no Norte. Eixo central que apresentaremos no item a seguir.

#### **4.2. A ação do poder público municipal: Programa Lagoas do Norte**

Como expressamos anteriormente, na perspectiva da Prefeitura Municipal de Teresina, o Programa Lagoas do Norte (PLN) constitui-se numa resposta do poder público às demandas apresentadas pela comunidade, diante da problemática posta no cenário elucidado no tópico acima.

A resolutividade da problemática em alusão, começou a ser debatida com veemência a partir das participações comunitárias, ainda por ocasião das reuniões do Orçamento Popular de Teresina, de consultas públicas ou até mesmo através de contatos diretos estabelecidos entre a população e o poder público. Inicialmente, os pleitos solicitavam como alternativa o aterramento das lagoas, a urbanização da área, assim como a canalização de águas através das galerias. Contudo, embora este tipo de resposta apresentasse possibilidade de uma intervenção rápida e com custos menores, as repercussões ambientais agravariam ainda mais a problemática suscitada. Foi por isto que a prefeitura refletiu e buscou uma alternativa que resolvesse a questão inicial, mas que também preservasse, ou reconstituísse o ambiente local (CARMO; COELHO, 2014).

Em 2005 a PMT realizou um diagnóstico da situação da região onde as lagoas do norte se concentram, denominado Estudo Urbanístico e Paisagístico, segundo o qual

Os principais problemas identificados são o aterramento indiscriminado das margens das lagoas e a consequente ocupação de moradias abaixo da cota de inundação, a devastação total de matas ciliares, o avanço sobre as áreas de recuo frontal dos lotes, a falta de saneamento básico, o lançamento de resíduos e esgotos 'in natura' diretamente nos cursos d'água, a infraestrutura de drenagem inadequada, a exploração desordenada e irregular de jazidas minerais para construção civil, dentre outros. Portanto, o aspecto ambiental constitui o principal condicionante a ser considerado na formulação de qualquer intervenção proposta para a região, considerando-se também as condições socioeconômicas da população local (TERESINA, 2005, p. 32).

Podemos perceber que as situações identificadas neste estudo são consoantes com as percepções dos autores anteriormente abordados, elencando que os problemas identificados possuem íntima relação com as características territoriais, como também da forma de ocupação local, o que demanda respostas tanto de cunho ambiental quanto socioeconômicas. É com este intuito de procurar uma estratégia de enfrentamento à problemática posta na região que a PMT criou o Programa Lagoas do Norte (PLN).

Este Programa se caracteriza pela busca do fortalecimento da participação efetiva da sociedade, através do envolvimento da comunidade local no processo de busca de soluções e na implementação de ações para a problemática da região das lagoas da zona norte em Teresina (TERESINA, 2008).

Ao se constituir como um conjunto de ações integradas para intervenção do poder público na realidade em tela, o Programa Lagoas do Norte possui os seguintes objetivos:

- a) Desenvolver ações estratégicas visando dotar a Prefeitura de estudos, projetos e programas nas áreas de saneamento, desenvolvimento urbano e meio ambiente de forma a possibilitar aos dirigentes o planejamento de intervenções e a identificação de fontes de recursos que poderão viabilizar a implantação de obras e desenvolvimento de ações estruturantes ao longo do tempo;
- b) Atuar, a partir de ações integradas, de abrangência multi-setorial, em 13 bairros que compõem a região de Lagoas do Norte, buscando inserir a população de baixa renda nas oportunidades de desenvolvimento urbano, econômico e social da cidade. Neste contexto o Programa visa implantar ações de ordenamento de uso e ocupação do solo e de saneamento ambiental da região, visando conter o forte processo de degradação ambiental verificado na área local, além de implementar outras ações paralelas que visam à inserção social da população (TERESINA, 2007, p. 9).

Esta proposta de intervenção urbana, segundo a prefeitura, agrega ações de cunho urbanístico e de requalificação ambiental, bem como sociais e econômicas, de uma forma integrada para promover benefícios individuais e coletivos, além de alterar substancialmente a vida das pessoas e a paisagem local. Os treze bairros de abrangência do Programa são: Acarape, Aeroporto, Alto Alegre, Alvorada, Itaperu, Mafrense, Matadouro, Mocambinho, Nova Brasília, Olarias, Poti Velho, São Francisco e São Joaquim.

O PLN está estruturado sob três eixos: Modernização da Gestão Municipal, Requalificação Urbana e Ambiental e Desenvolvimento Econômico e Social. O primeiro componente trata da formulação de estudos, planos diretores e de ações de desenvolvimento institucional da Prefeitura de Teresina. O segundo liga-se diretamente à urbanização da região, compreendendo as seguintes ações: reestruturação do sistema viário; reurbanização dos bairros da região; implantação de loteamentos para reassentamento de famílias; construção e melhoria de unidades habitacionais e implantação de parques urbanos; melhoria da infraestrutura de saneamento ambiental; melhoria do sistema de abastecimento de água; implantação do sistema de esgotamento sanitário e a melhoria do sistema de macro drenagem das lagoas e a recuperação de áreas degradadas. O terceiro componente enfatiza a educação sanitária e ambiental; instalação e melhoria de equipamentos sociais e comunitários; potencialização da capacidade de geração de emprego e renda;

estruturação do comércio local; revitalização de núcleos de produção e comercialização; e fortalecimento do capital social (TERESINA, 2014).

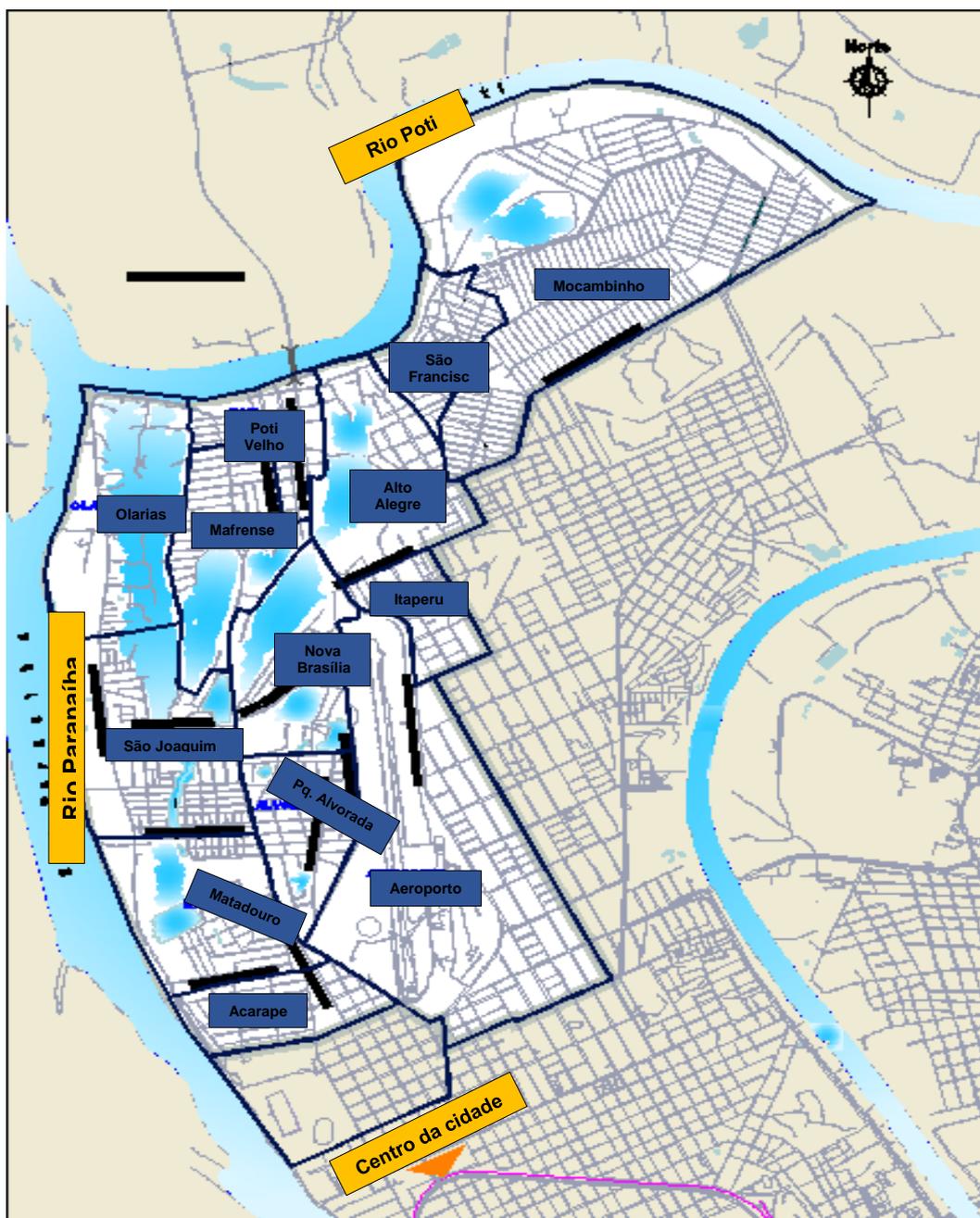
Institucionalmente, o PLN está vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPLAN), sua gestão ocorre através da Unidade de Gerenciamento do Programa, que funcionou desde o início na sede da secretaria, mas em 2017 deslocou-se para um prédio específico na zona norte da cidade, no bairro Vila Operária. Compõe também a estrutura do PLN a Unidade de Projeto Socioambiental (UPS), responsável pelo acompanhamento social às famílias, é composta por profissionais de diferentes áreas (serviço social, psicologia, biologia, educação ambiental e recursos humanos) e localiza-se em sede própria no Conjunto Lagoa Azul II, no bairro Matadouro.

Para a implementação do referido Programa a PMT buscou recursos, através de empréstimos junto ao Banco Mundial, as negociações iniciaram em 2003 e em 2004, foi aprovado o documento conceitual do PLN. Em março de 2008 o primeiro acordo de empréstimo foi realizado, desta forma, o Banco Mundial é o principal agente financiador do Programa, embora o PLN conte também com recursos do governo federal e da própria da PMT.

Como estratégia organizativa, os treze bairros da área de intervenção do PLN, foram divididos em quatro áreas de intervenção, das seguinte forma: área I - Acarape, Matadouro, Parque Alvorada, São Joaquim; área II - Nova Brasília, Poti Velho, Mafrense e Olarias; Área III - Alto Alegre, Itaperu e Aeroporto; e área IV - São Francisco e Mocambinho. A figura 2 apresenta a área de intervenção do Programa.

A seguir apresentamos uma figura com mapa identificando a área total prevista para receber intervenções do PLN, identificando os treze bairros supracitados. Na figura também é possível perceber a quantidade significativa de lagoas e canais existentes na área.

Figura 2: Mapa da área de intervenção do Programa Lagoas do Norte



Fonte: TERESINA (2008a).

As ações do PLN englobam questões sanitárias e ambientais, expressas em projetos de melhorias habitacionais e na elaboração do Plano Diretor de drenagem Urbana de Teresina, o qual prevê a execução de obras como: pavimentação asfáltica e alargamento de ruas e avenidas, ampliação do sistema de esgotamento sanitário, reforço ao abastecimento de água, construção do Complexo Cultural Teatro do Boi, compensação financeira para Oleiros, cursos profissionalizantes para moradores da região (SEMPPLAN, 2014).

Em virtude do financiamento majoritário ser do Banco Mundial, a PMT recebe um acompanhamento sistemático (mensal) de consultores sociais e ambientais do banco que supervisionam as intervenções. Além disso, todos os documentos e ações do PLN devem estar substanciadas conforme as orientações deste banco, presentes nos manuais operacionais.

Especialmente sobre as intervenções de cunho mais social, a exemplo de quando uma obra requer a remoção de famílias, a equipe do PLN deve elaborar um Plano de Reassentamento Involuntário (PRI), que norteará os processos de desapropriação, baseado na norma operacional 4.12 – OP 4.12<sup>17</sup>.

Esta norma orienta que quando um projeto tiver a probabilidades de envolver algum tipo de reassentamento <sup>18</sup> devem: avaliar a natureza e magnitude do desalojamento provável; explorar todas as alternativas possíveis para o design do projeto para evitar, quando viável, ou minimizar o desalojamento; avaliar o sistema jurídico que regula o reassentamento e políticas do governo e de agências executoras (identificando quaisquer inconsistências entre as referidas políticas e a política do Banco); rever a experiência anterior do Mutuário e das possíveis agências executoras em operações semelhantes; discutir com as agências responsáveis pelo reassentamento as políticas e os acordos institucionais, jurídicos e consultivos para o reassentamento, incluindo medidas destinadas a lidar com quaisquer inconsistências entre as políticas do governo ou das agências executoras e a política do Banco; e discutir qualquer assistência técnica a ser prestada ao Mutuário.

A primeira fase do PLN ocorreu de 2008 até 2016, e segundo relatório da SEMPLAN (2016) as soluções integradas neste período envolveram: drenagem e controle de cheias, obras de saneamento (coleta e tratamento de esgoto), melhoria das instalações sanitárias de famílias de baixa renda, mudança de perspectiva, tornando as lagoas algo positivo da região, participação comunitária na implementação, sensibilização ambiental, obras de infraestrutura (vias de acesso, parques, espaços culturais, reforma de equipamentos públicos – Teatro do Boi, Escola Municipal Antonio Gayoso, Centro Municipal de Educação Infantil - CEMEI Tia Mônica e lía Alice, Mercado Municipal Rui Barbosa.

---

<sup>17</sup> Este documento consiste na tradução da versão em inglês de BP 4.12, *Involuntary Resettlement*, de Dezembro de 2001, a qual contém o texto autorizado da presente diretiva, aprovada pelo Banco Mundial. Esta normativa trata exclusivamente das diretrizes para o reassentamento.

<sup>18</sup> Esta denominação é muito utilizada pelo banco mundial e pelo PLN, no sentido da remoção de famílias e moradias do local da obra.

As ações do programa ocorridas de 2008 a 2014, centraram-se em obras voltadas para a lagoa da Piçarreira, Cabrinha e Lourival, integradas ao canal da Vila Padre Eduardo. Antes das intervenções estes espaços se caracterizavam pela poluição, degradação ambiental, e outras problemáticas decorrentes da ocupação irregular. As imagens abaixo ilustram um pouco o cenário anterior.

Figura 3: Cenário anterior às obras do PLN – Área I, rua alagada.



Fonte: SEMPLAN (2014)

Figura 4: Cenário anterior às obras do PLN – Área I, ponte improvisada.



Fonte: SEMPLAN (2014)

Após as obras de drenagem e requalificação, o local recebeu infraestrutura urbanística que o transformou num Parque Linear, inaugurado em 2012 com extensão físico-geográfica relevante, que engloba um conjunto de espaços formados por áreas de convivência, com quiosques, ciclovia, brinquedos, bicicletário, anfiteatro, pista de patins, pista de skate, academias ao ar livre, quadras esportivas e vestiário (TERESINA, 2014). Segue-se uma imagem aérea do parque linear implantado em 2012.

Figura 5: Vista aérea do Parque Linear implantado pelo PLN.



FONTE: SEMPLAN (2014)

Destaca-se que para materialização deste projeto, as famílias que ali residiam tiveram que ser desapropriadas e/ou removidas, e relocadas e /ou reassentadas em outro local na mesma região, sendo que a maioria foi destinada ao Residencial Zilda Arns, no bairro São Joaquim. Este processo ocorreu com base no documento denominado de Marco de Reassentamento, que posteriormente subsidiou a elaboração do Plano de Reassentamento Involuntário (PRI), que descreve a operacionalização das ações que envolvem as desapropriações.

Informações que constam no Marco de Reassentamento para fase II, apresentam algumas análises acerca da execução do PRI da fase I, sintetizadas no quadro a seguir.

Quadro 2: Atendimentos realizados conforme o PRI – Área 1

PRI 1	Local	Motivo da Afetação	Nº Atendimentos Realizados	Ano De Execução
Etapa I	Canal da Vila Padre Eduardo	Risco de Enchentes/ Cota de Inundação	467	2010
Etapa II	Casa de Bombas	Ampliação da Casa de Bombas da Avenida Boa Esperança	5	2011
Etapa III	Parque Lagoas do Norte- Entrada Principal	Construção da Entrada e da Administração do Parque Lagoas do Norte	4	2011
	Vila Pantanal	Construção da Estação Elevatória de Esgoto	1	2011
Etapa IV	Canal São Joaquim	Alargamento do Canal do São Joaquim	3	2013
Etapa V	Canal São Joaquim	Alargamento do Canal do São Joaquim	13	2014
<b>TOTAL</b>			<b>493</b>	

Fonte: SEMPLAN (2014)

Os documentos do PLN que tratam acerca da participação comunitária em suas intervenções, a declaram como uma importante diretriz, que deve ser possibilitada em todos os processos garantindo o envolvimento dos interessados.

O Plano de Reassentamento Involuntário da área 1 destaca que o controle social e a participação são princípios fundamentais do PLN (TERESINA, 2008b). Entretanto esta é justamente a perspectiva do programa que mais é acometida por críticas, que em geral apontam que não há uma efetiva participação da comunidade, fator gerador de conflitos desde sua implementação “colocando em discussão o modo sob o qual as decisões foram e estão sendo tomadas, a condução das ações desenvolvidas, sobretudo quanto à inclusão da população neste processo” (RODRIGUES NETO; LIMA, 2017, p. 244).

Para avaliar a implementação da primeira fase do PLN, a prefeitura destaca sua premiação no 9º Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local<sup>19</sup> que

<sup>19</sup> O programa CAIXA Melhores Práticas surgiu em 1999 para estimular e premiar as práticas de gestão local que, em parceria com a CAIXA, fazem a diferença na vida das pessoas. Inspirado em uma iniciativa da ONU, o Best Practices and Local Leadership Programme, o programa promove mudanças e melhorias no Brasil. O Prêmio CAIXA Melhores Práticas, seleciona e premia, a cada 2 anos, as melhores experiências, sempre visando a inclusão, inovação e sustentabilidade, contribuindo para a melhor qualidade de vida das pessoas. O prêmio busca reconhecer os projetos que dão certo na prática e a partir daí propagar as suas ideias, tornando-os referências para gestores públicos, ONGs, lideranças sociais e para a sociedade. Disponível em [http://www.caixa.gov.br/Downloads/Melhores\\_Praticas\\_2015\\_2016.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/Melhores_Praticas_2015_2016.pdf). Acesso em 08.03.2018.

considerou o programa como uma das vinte melhores práticas socioambientais do Brasil. Devido a esta premiação junto à Caixa Econômica Federal, o PLN foi por ela indicado a concorrer internacionalmente no World Habitat Awards (WHA) 2016-2017, concurso que premia as soluções práticas e inovadoras para as necessidades de habitação e problemas atuais a ela relacionados.

Especificamente sobre o reassentamento de famílias na área 1, em outubro de 2011, um ano após a realização do reassentamento, o PLN licitou e contratou uma empresa para realizar uma avaliação ex-post dos seus resultados e impactos. Esta avaliação concluiu que “a característica marcante deste particular reassentamento parece ter sido a escolha do trabalho social, pautado no diálogo e na participação direta, seja das pessoas, seja de seus entes representativos - como o principal encaminhamento das ações” (Avaliação de Resultados e Impactos da Ação de Reassentamento de Famílias do Programa Lagoas do Norte da área 1 apud TERESINA, 2014, p.14).

Carmo e Coelho (2014) concordam com o conceito de participação segundo o qual “a participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente, mas como uma conquista processual que não está acabada” (DEMO, 1988, p.18 apud CARMO; COELHO, 2014, p.62). Desta forma, em estudo que trata especialmente acerca da participação das famílias nos processos de remoção da primeira fase do PLN, as autoras identificaram que este processo não propiciou de fato a participação das famílias, pois elas não tinham possibilidade de efetivamente influenciar o processo de tomada de decisões, principalmente no que se refere à construção e reordenamento espacial no residencial Zilda Arns<sup>20</sup> para onde a maioria das famílias foram transferidas, no bairro Nova Brasília, próximo ao bairro Matadouro, em que residiam. Segue abaixo uma imagem deste residencial.

---

<sup>20</sup> Este residencial foi construído nas proximidades do local remanescente das famílias, ele foi construído exclusivamente para atender as 397 famílias que optaram pelo reassentamento em residencial do Programa. Este residencial adotou três tipologias de projetos arquitetônicos, sendo 306 unidades com padrão residencial; 21 unidades mistas que se caracterizam por ser um casa com espaço destinado à prática comercial, e 3 unidades destinadas à pessoas com deficiências. A infraestrutura local conta com rede de abastecimento de água, rede de energia elétrica, sistema de pavimentação e drenagem. Para os moradores o nome do residencial não é uma referência, sendo que na linguagem popular o residencial é conhecido como Cidade de Deus.

Figura 6: Residencial Zilda Arns em fase de conclusão



FONTE: SEMPLAN (2014)

Na relação estabelecida com as famílias o referido estudo apontou que o que o PLN chamou de participação, na verdade tratava-se da socialização de informações inerentes ao processo de remoção, com vistas a convencer as famílias acerca das ações que o PLN já havia deliberado.

É válido ressaltar que as análises das autoras não alcançam todas as esferas de intervenção existentes no Programa, entretanto delimitam-se no cerne de uma das principais ações, quer seja, o processo de desapropriação das famílias, sem o qual todas as demais ações ficam comprometidas.

As autoras apontam que a participação no processo de reassentamento, embora seja documentalmente colocada como eixo essencial, se resumiu mais ao patamar de consulta à população, como também de sensibilização para concordância dos aspectos já definidos.

Conforme os moradores desse residencial, a prefeitura apresentou a ideia do PLN e as ações que seriam desenvolvidas em reuniões. Assim pode-se dizer que no processo de remoção e reassentamento, houve a participação limitada da população à consulta e a inserção em atividades planejadas pela prefeitura, sem efetiva participação no planejamento do processo de intervenção. Como informa esses moradores, as famílias só tinham duas opções, a indenização ou o reassentamento. Era obrigatório, portanto, sair da área onde seria construído o Parque Linear (CARMO; COELHO, 2014, p.126).

Um dos conceitos de participação social que subsidiaram o estudo das autoras supramencionadas é o de Ammann (1978), em que aborda a participação social como resultante de um processo que possibilita diversas camadas sociais a tomar parte na produção, na gestão e no usufruto de bens produzidos em uma sociedade determinada historicamente, desta forma a autora entende que a participação social materializa um processo de construção dialética, que pode ter resultados transformadores, desde que as relações sociais dos sujeitos envolvidos sejam colocadas em patamares de igualdade.

Trazendo as contribuições acima para uma reflexão do conteúdo abordado neste tópico, podemos concluir que se a relação entre as famílias afetadas pela primeira fase do PLN e os representantes do Programa, não foi estabelecida em condições que possibilitassem a discussão e a deliberação conjuntas das ações de intervenção, concordamos que de fato a participação social não se efetivou. Entretanto, enfatizamos que esta conclusão refere-se exclusivamente ao processo que envolveu a remoção e o reassentamento das famílias na primeira fase. Abordaremos com mais acuidade a relação entre o PLN e as famílias, em aspectos mais gerais, no próximo capítulo.

A seguir, apresentaremos dois sujeitos sociais que tem se destacado nas discussões com o PLN, ressaltamos que existem outros, mas estes foram selecionados por se colocarem como representantes das famílias de todo o território de abrangência do PLN, é por isso que estão em evidência neste estudo.

#### **4.3. Sociedade em movimento: sujeitos sociais que se destacam**

Ao explorar a relação entre os movimentos da sociedade civil e o poder público municipal em Teresina, toma-se por base a compreensão de que a intervenção do poder público interfere diretamente na vida dos cidadãos, o que requer na construção dos processos democráticos contemporâneos considerar-se a participação destes

atores como uma questão imprescindível. Apresentamos dois organismos de representação da sociedade civil, com atuação direta no território de intervenção do PLN, respeitando o tempo em que emergem e quando começam atuar. Iniciaremos a exposição pelo Comitê Lagoas do Norte, e em seguida, abordaremos sobre a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa.

Anterior às ações do Programa, a sociedade civil local organizou-se espontaneamente para acompanhar as intervenções e fiscalizar a implementação das obras, assim surgiu o Comitê Lagoas do Norte em 2008, composto por representantes das organizações populares dos treze bairros contemplados pelo Programa. O Comitê é colocado como representante dos interesses dos moradores do local e atua no planejamento, monitoramento e fiscalização das intervenções, tendo participação direta junto aos operadores, gestores e agentes financiadores do Programa. Embora este organismo esteja consolidado, quando se busca compreender melhor sobre sua emergência identifica-se alguns dissensos.

A zona norte de Teresina tem sua história inicial marcada por conflitos entre os índios Potis e os bandeirantes, considerados desbravadores do império brasileiro. Sendo que mesmo diante da brava coragem dos nativos, bem como das resistências que apresentaram, a inferioridade de suas armas os fizeram vítimas dos ditos “civilizados” que hostilmente aniquilavam sua cultura e os expulsavam das terras, transformando-as à sua maneira. Em virtude disto, a referida zona é considerada como “berço da ocupação branca no meio-norte piauiense”. (CHAVES 1998 apud CARMO; COELHO, 2014, p. 34).

Consoante o exposto, o surgimento do Comitê nos remete à considerar que este território, enquanto palco de conflitos tem raízes históricas que permanecem vivas, embora as lutas hoje tenham motivações mais contemporâneas.

O Comitê Lagoas do Norte possui um regimento, o qual afirma que seus membros devem observar o andamento das ações do Programa, verificando se estão sendo realizadas corretas e eficientemente, dentro do tempo previsto. Ainda neste documento, consta o dever dos seus membros em observar e registrar as reivindicações populares acerca do referido programa. Além, de combater qualquer tentativa de violação aos direitos das famílias atingidas pelas intervenções do programa. A diretoria do Comitê Lagoas do Norte é composta através de eleição,

ocorrida de dois em dois anos, tendo como votantes seus próprios membros (REGIMENTO INTERNO DO COMITÊ LAGOAS DO NORTE, 2011).

Segundo seu regimento, as atribuições do Comitê vão desde o fornecimento de apoio e orientação às famílias, até a observância e registro das reivindicações populares durante a implementação do PLN. Desta forma, os membros do Comitê são responsáveis por buscar, junto às autoridades governamentais, soluções alternativas destinadas a resolver as questões emblemáticas (sociais e ambientais) encontradas no território. No que se refere aos critérios para fazer parte do Comitê, é necessário residir na área de intervenção, fazendo parte ou não de organizações sociais.

Ainda de acordo com o documento que o rege, o mesmo deve acompanhar e fiscalizar o PLN, elencando propostas inovadoras para aperfeiçoar as intervenções. Cabe aos membros do Comitê a observância ao andamento das obras do PLN, analisando a eficiência e execução das obras conforme o cronograma.

Mediante as contribuições de Carmo e Coelho (2014) o Comitê tomou conhecimento que por recomendação do Banco Mundial, para as definições do PLN, deveria existir uma instância colegiada de negociação entre o poder público e a comunidade, foi então que o Comitê passou a pressionar a prefeitura para criação do Fórum lagoas do Norte como espaço deliberativo das intervenções do PLN.

a princípio, a composição do Fórum Comunitário tinha 17 pessoas, 6 da comunidade e 11 das secretarias envolvidas: Secretaria do PLN, SDU Centro Norte, Secretaria de Meio Ambiente e da Unidade de Gerenciamento do PLN-UGP. Só que nessa gestão agora do Prefeito Firmino Filho teve uma resistência muito grande com relação a quantidade de pessoas que estariam compondo o Fórum Comunitário. Foi enviado para nós um documento dizendo que o Prefeito não aceitava a composição do Fórum como estava sob a alegação que era muita gente e que ia tornar as decisões impossíveis nas plenárias. Então ele sugeriu que reduzíssemos a composição do Fórum Comunitário para 6 pessoas: 3 da comunidade e 3 da PMT. Então a gente mandou uma contra proposta dizendo que não tinha como haver discussão com a composição sugerida por ele, haja vista ser as pessoas da comunidade a maioria e por ser estas pessoas as protagonistas da intervenção do PLN era justo que se constituíssem a maioria. Sugerimos então a composição do Fórum com 13 pessoas, 10 pessoas da comunidade e 3 da PMT que foi aceito pela PLM através do decreto (COORDENAÇÃO DO COMITÊ LAGOAS DO NORTE, apud CARMO; COELHO, 2014, p. 68).

Assim, o Fórum Lagoas do Norte, criado através do Decreto 11.300 de 9 de julho de 2011, alterado em 23 de janeiro de 2014 pelo Decreto Municipal 13.840, é atualmente composto pelo Secretário Municipal de Planejamento ou correspondente,

01 (um) representante da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP) e até 10 (dez) integrantes do Comitê Lagoas do Norte.

Podemos perceber que na composição do referido Fórum, a quantidade de representantes do Comitê Lagoas do norte é bem superior ao número de representação do poder público, portanto, em seu caráter deliberativo podemos entender que, ao menos no que tange à normativa, a população estaria com maior força legitimada. Porém, o Fórum não tem funcionado a contento, e sobre ele as opiniões são diferentes (esta pauta será aprofundada no Capítulo 5).

Em 2015, a relação entre a prefeitura e algumas famílias moradoras da área de abrangência do PLN, torna-se mais conflituosa, pois ao realizar um cadastro dos imóveis o programa despertou o grande medo das famílias em serem transferidas do local. Segundo a PMT (TERESINA, 2014), este cadastro, em que os imóveis recebem um selo, é para subsidiar os estudos sobre a área, mas as famílias não entenderam assim, e sobre a iminente ameaça, começaram a se organizar e a questionar os procedimentos. Ressalta-se que embora a ação “cadastral” tenha ocorrido em toda a área prevista para as intervenções da fase 2 do PLN, o conflito foi protagonizado localmente por moradores da Avenida Boa Esperança.

Para o secretário (Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN/PMT) responsável pela intervenção do PLN naquele momento (18.03.2015) a ação concreta que estava sendo realizada tratava-se de cadastro das famílias que iriam sair, ressaltando que o projeto visa melhorias ambientais e a retirada das famílias da situação de risco que se encontram (PORTAL CIDADE VERDE, 2015).

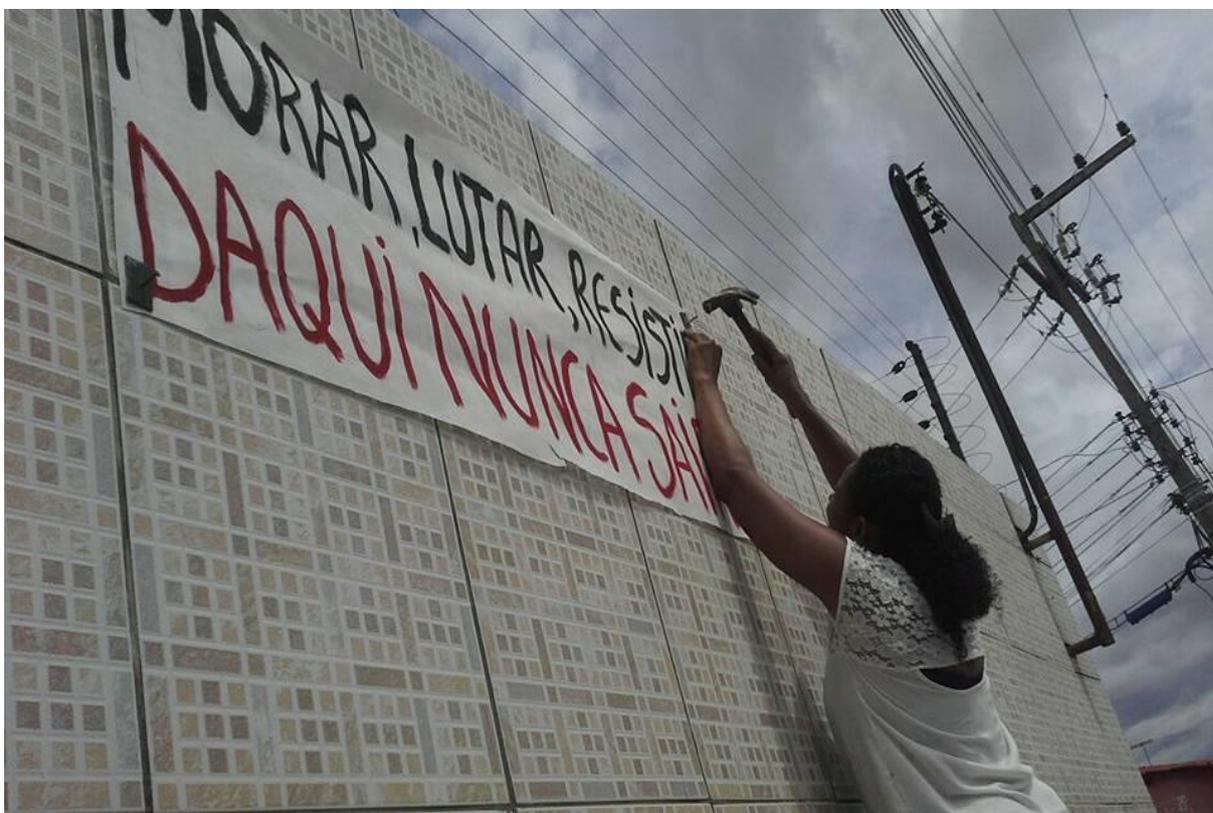
Mediante o conflito já instaurado, tendo o cadastro como estopim, a PMT através de uma nota pública em março de 2015, esclareceu que “[...] o cadastro e, conseqüentemente, o selo, não significam que a família será reassentada. Comprovam apenas que o imóvel está localizado naquele endereço e a quantidade de pessoas e famílias que nele residem” (TERESINA, 2015, p. 5). No entanto, algumas famílias já haviam despertado para as críticas acerca da falta de transparência e de diálogo da PMT no que se refere às intervenções do PLN, e passaram a questionar especialmente a situação das remoções e reassentamentos. E a partir disto algumas famílias moradoras do bairro São Joaquim, especialmente da Avenida Boa Esperança começaram a organizar suas manifestações através de um

grupo de moradores que inicialmente denominaram como “Atingidos pelo Programa Lagoas do Norte” (2015).

O grupo de Atingidos do PLN tem demonstrado força social com discussões organizadas de debates e articulação de outras instituições, e busca ampliar sua rede apoio. Atualmente conta principalmente com o apoio da Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, mas também possui parceria com importantes instituições, tais como o Ministério Público (estadual e federal), Defensoria Pública (do estado e da união), comissões de direitos humanos (Ordem dos Advogados do Brasil/PI), estudiosos (de diferentes academias), grupos políticos, culturais e religiosos. O grupo possui uma página em rede social, com cerca de 500 membros em que manifestam suas insatisfações, mobilizam a comunidade para atividades, postam fotos de reuniões e recebem apoio de pessoas solidárias à causa (Página do facebook Atingidos pelo projeto Lagoas do Norte).

Abaixo segue uma imagem divulgada pela página.

Figura 7 – Moradora da Avenida Boa Esperança manifestando resistência à sua remoção



FONTE: Página Atingidos pelo projeto Lagoas do Norte

A ano de 2015 foi recheado de encontros e discussões entre o poder público municipal e as famílias deste movimento. O Ministério Público Estadual (MPE) chegou inclusive a recomendar a suspensão das atividades do PLN, revogada posteriormente para que alguns casos de desapropriação já negociados pudessem ser finalizados (últimas remoções da fase 1 do PLN).

Em outubro de 2016 a PMT lançou um plano intervenção da segunda fase do PLN composto por quatro obras, contemplando, dentre outras ações, a construção do Parque da Lagoa do Mocambinho (bairro Mocambinho) e da Praça dos Orixás (bairro São Joaquim), e a reforma do pavilhão do Parque Encontro dos Rios. Segundo a prefeitura os investimentos somam mais de R\$ 13 milhões, disponibilizados com recursos do empréstimo do Banco Mundial e fazem parte de um conjunto de mais de 30 obras que serão executadas nos próximos cinco anos, dentro do planejamento de expansão e concretização do PLN (SEMPLAN, 2016).

Na atividade de lançamento do plano de intervenção da fase II do PLN, o grupo dos Atingidos pelo Lagoas do Norte se fez presente, e embora com poucos representantes (cerca de quatro ou cinco pessoas), conseguiu grande repercussão. As famílias do grupo “Atingidos pelo projeto Lagoas do Norte” encontram-se representadas pela Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, que pelas observações que realizamos, tratam-se basicamente das mesmas lideranças.

Segundo o Portal O DIA (2016) algumas lideranças subiram no palanque sem convite, causando um tumulto que só foi amenizado quando o prefeito convidou a presidente da Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa para ficar no palco, e ela continuou protestando. (PORTAL O DIA, 2016). Este momento pode ser visualizado na imagem que segue, em que é possível identificar gestores municipais, e lideranças comunitárias, tanto do Comitê Lagoas do Norte, quanto da Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa.

Figura 8 – Membros da PMT, do Comitê Lagoas do Norte e do Centro de Defesa no palco de lançamento de intervenções da segunda fase do PLN



FONTE: PORTAL O DIA (2016)

De acordo com Neto e Lima (2017) atualmente a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, tem conseguido apoio e orientação jurídica de diversas entidades e lideranças.

O Centro de Referência em Direitos Humanos - CRDH “Dom Hélder Câmara” (Cáritas), auxilia principalmente no aspecto jurídico e na intermediação do diálogo entre os representantes das famílias com os gestores municipais e representantes do BIRD. Professores, pesquisadores e estudantes de universidades discutem com a comunidade sobre direito à cidade, auxiliando na compreensão das dimensões técnicas do programa, subsidiando as lideranças com dados e proposições. Representantes de coletivos, organizações sociais e ativistas auxiliam na organização de atividades, protestos, produzindo material de comunicação popular e veiculando informações nas redes sociais e imprensa local. Destaque para o Corpo de Assessoria Jurídica e Estudantil da Universidade Estadual do Piauí – CORAJE. Esta última organização é coordenada pela professora Dr<sup>a</sup> Lucineide Barros que, na década de 1990, presidiu a Federação de Moradores e Conselho Comunitário do Piauí - FAMCC em lutas como a da Vila Irmã Dulce (NETO; LIMA 2017, p. 247).

No caso teresinense em tela, a partir de 2016, entrou em cena a Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese de Teresina, no intuito de mediar as discussões, que cada vez mais acaloradas não estavam sendo capazes de avançar para os diálogos necessários entre o poder público e as organizações dos moradores atingidos pelas obras do PLN.

O grupo de famílias que, sob ameaça de remoção começou a se mobilizar, e hoje encontra-se representado pelo Centro de Defesa, tem promovido ações sociais que afirmam contribuir com esclarecimentos à comunidade acerca do PLN. Em algumas reuniões ocorridas com a presença da prefeitura e do Centro de Defesa, foi possível perceber que o segundo está sendo apoiado efetivamente pelo Ministério Público Estadual e pela Defensoria Pública Estadual, e ecoam o discurso de que o poder público não anseia eliminar o risco social existente, mas retirar as famílias pobres do local e tornar a área mais interessante comercialmente.

A prefeitura permanece utilizando o discurso técnico, e especificamente sobre o local, aponta que a área está em risco por circunstâncias de insegurança do dique anteriormente implantado, demonstrando isso através de estudos geológicos e de soluções de engenharia.

Enquanto isso, o movimento social busca apoio para justificar a permanência, alegando que a prefeitura não quer eliminar o risco, mas sim tornar a área mais interessante para o capital. O discurso incorporado pelo Centro de Defesa deixa claro que as famílias são empoderadas por orientações político e ideológicas, que as permitem compreender de que forma a lógica do capital tem chegado às suas realidades.

A seguir apresentamos a imagem de uma reunião ocorrida em 11.12.2017 na sede da arquidiocese de Teresina, oportunidade em que foi apresentado o Painel de Segurança do Dique<sup>21</sup>, com os resultados da pesquisa realizada sobre a segurança do dique de contenção do rio Parnaíba (sobre o qual está situada a Avenida Boa Esperança), os resultados apontaram que o dique precisa de urgentes intervenções para garantir sua capacidade de segurança contra enchentes, colocando que as benfeitorias erguidas nas suas proximidades precisam ser relocadas.

---

<sup>21</sup> O Painel de Segurança do Dique pode ser encontrado na íntegra no site da PMT/SEMPLAN.

As famílias, demonstraram não confiar nas informações apresentadas pelo engenheiro responsável pelo estudo, e ao longo de sua fala, se posicionavam e levantavam cartazes escritos com a palavra “mentira”, por vezes nem se concentravam para ouvir, continuando os protestos. Os representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública Estadual solicitaram maior detalhamento do estudo e uma reunião posterior com o prefeito de Teresina para maiores esclarecimentos.

Figura 9 – Reunião de técnicos do PLN, com integrantes do Centro de Defesa, sob a mediação da Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese de Teresina



FONTE: SEMPLAN (2016)

Nesta foto, é possível identificar o engenheiro apresentando os resultados do estudo e à frente a coordenação do PLN, representantes do Ministério Público de Estado (MPE), da defensoria Defensoria Pública (DPE) e da Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese de Teresina à esquerda, e à direita a Coordenadora da Associação Centro de Defesa.

Ao refletir sobre a relação estabelecida entre o poder público por meio do PLN, e da sociedade civil por meio da Associação Centro de Defesa, Neto e Lima (2017) afirmam que

as duas partes, em lados opostos agem, se manifestam, buscam conquistar a opinião pública, disputando não apenas sentidos da participação, mas a forma como que se deve conduzir o processo de transformação dessa área reconhecida por ambos como região de elevado potencial paisagístico, histórico, cultural e econômico. De um lado, o discurso oficial da proteção ambiental e social de famílias, do outro, o discurso do movimento, que reclama direitos sociais e proteção cultural. Ambos justificam seus argumentos e ainda não se vislumbram indicativos de consensos. Entretanto, se, de um lado, o dissenso e o conflito atrasam o cronograma de andamento do PLN, de outro, colocam em evidência a necessidade do debate, da interlocução e da participação de distintos sujeitos no processo decisório (NETO; LIMA 2017, p. 247).

Diante desta exposição, podemos destacar que os três segmentos ocupam o cenário atual que se desenha em Teresina, especialmente nas obras de urbanização da zona norte: o Programa Lagoas do Norte, enquanto intervenção do poder público municipal; o Comitê Lagoas do Norte, como organismo que representa os interesses das famílias e a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, que também representa as famílias da área. Entretanto cumpre esclarecer que existe ainda um quarto sujeito interessante, que também será analisado, o Fórum Lagoas do Norte composto por membros do Comitê e da PMT, do qual a Associação Centro de Defesa não faz parte.

No próximo capítulo, analisaremos estes quatro atores, tanto no que se refere às suas atuações, em como percebem as suas atuações, bem como suas considerações acerca das relações que tem estabelecem entre si.

## **5. O PROGRAMA LAGOAS DO NORTE, O COMITÊ LAGOAS DO NORTE, A ASSOCIAÇÃO CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA E O FÓRUM LAGOAS DO NORTE: OLHARES ENTRECruzADOS**

A zona norte da capital piauiense tem sido palco de uma diversidade de intervenções, tanto no que se refere às iniciativas da prefeitura com as obras do Programa Lagoas do Norte, quanto a atuação dos grupos sociais que movimentam o atual cenário.

As transformações contemporâneas modificam as realidades sociais, neste sentido entende-se que as cidades são territórios dinâmicos compostos por grupos sociais de interesses distintos não isolados das consequências do sistema capitalista hegemônico. A reorganização do capitalismo no Brasil possibilitou que o país antes desacreditado no cenário internacional ganhasse olhares e oportunidades, apresentando mudanças sociais em decorrência deste contexto, com contribuição de forças políticas internas (MARICATO, 2015).

Ao retomar a ideia de que a zona norte de Teresina é marcada por uma problemática socioambiental, conforme abordado anteriormente, a prefeitura decide pela implantação do Programa Lagoas do Norte na perspectiva de assegurar o desenvolvimento sustentável naquela área, constituindo o Programa, na sua visão, como um conjunto de ações integradas de intervenção na realidade local para provocar mudanças qualitativas nas condições de vida da população. Para tanto, a PMT firma parceria com o Banco Mundial para financiamento da referida empreitada como parte da agenda de desenvolvimento da cidade.

A parceria com o Banco Mundial para a provisão de recursos que tornem o programa uma realidade, relembra Santana (2013), no que se refere às orientações de agências multilaterais na configuração das políticas urbanas contemporâneas das cidades, que para ela tem significativa importância para o processo de globalização do capital. Na opinião do autor o resultado, quase sempre, é a construção de um discurso ideológico que se materializa através de modelos orientadores do planejamento urbano voltados, sobretudo, aos gestores municipais responsáveis pelo planejamento e execução dessas políticas alinhadas com os princípios das agências de financiamento.

Esta situação é constantemente vislumbrada nos discursos e documentos que referenciam as diretrizes do Banco Mundial como parâmetros que subsidiam as

intervenções do PLN. Fato que atesta ainda mais a relevância dos interesses econômicos sobrepondo-se aos interesses sociais, camuflados, neste caso, pelo discurso da segurança ambiental.

As intervenções do Programa Lagoas do Norte em Teresina tem revelado diversos conflitos na região. Cabendo uma breve reflexão sobre a categoria conflito, tomamos por base as reflexões de Carmo; Estevens (2008) quando afirmam que o

Conflito é um produto da interação entre duas ou mais partes em situação de competição. Geralmente o conceito de conflito aparece associado a aspectos negativos de violência, de terror, de conflitos étnicos e religiosos, de guerras, de desordem, de protestos. No entanto, a existência de conflito pode potencializar maior participação, coesão social e inovação ao nível das relações sociais e espaciais dos comportamentos e das práticas. A existência de conflito favorece o diálogo e a discussão e assim, a fruição do espaço público e de uma cidadania plena (CARMO; ESTEVENS, 2008, p.2).

Desta forma, quando nos remetemos aos conflitos presentes no cenário foco deste estudo, os entendemos a partir desta concepção, como ponto de divergências de interesses, mas ao mesmo tempo, como algo que possibilita o diálogo e favorece ao exercício da cidadania. Entendendo que este exercício numa sociedade em que a economia se sobrepõe aos demais interesses, torna-se cada vez mais um grande desafio.

Soto (2013) aponta que na visão de Marx a realidade é contraditória, e mesmo a luta de classes ou a supressão destas não implica na superação desse caráter contraditório. Neste aspecto a autora considera importante conhecer a concepção de Georg Simmel sobre conflitos, que também apresenta contribuições ao abordar sociologicamente o conflito como positivo. Na visão deste autor, o conflito conduz a uma unidade, pois pode levar à resolução de uma determinada tensão, resultando na construção de nova síntese (SIMMEL apud SOTO, 2013).

Com base nestas reflexões, podemos inferir de uma realidade conflituosa, que o desafio da resolutividade possibilita ricos encontros entre múltiplas percepções. A partir disto, consideramos que os diferentes atores envolvidos na problemática em tela, trazem consigo cargas específicas que fundamentam suas histórias, seus pensamentos e suas formas de atuação, por isso as análises necessitam debruçar-se, sobretudo, no conhecimento de suas perspectivas.

## **5.1. Análises das percepções dos sujeitos da pesquisa: quais diálogos?**

As análises apresentadas a seguir concentram-se nos conteúdos coletados através da pesquisa em campo, por meio de entrevistas semiestruturadas, correlacionando-as com referências teóricas e informações documentais que as fundamentam. Relembramos que os propósitos deste estudo concentram-se em conhecer os atores envolvidos compreendendo suas contextualizações, e como cada um deles apresenta suas motivações dentro de uma lógica de atuação.

A terminologia diálogo, foi adotada por considerarmos que esta pesquisa conseguiu promover, ainda que indiretamente, um encontro, uma espécie de conversa entre os atores pesquisados: membros do PLN, do Comitê Lagoas do Norte, da Associação Centro de Defesa e do Fórum Lagoas do Norte. Os quais foram indagados separadamente sobre os mesmos aspectos, e as respostas demonstram a diversidade de perspectivas, conforme as diferentes vivências e relações estabelecidas.

É relevante ressaltar que, mesmo diante das peculiaridades que apresentam, em algumas categorias analisadas, as manifestações de alguns dos entrevistados se aproximam, e em outras circunstâncias, elas se contrapõem. Dinâmica que reflete a complexidade e historicidade dos sujeitos, fatores importantíssimos para esta análise.

### **5.1.1. O Comitê Lagoas do Norte**

O Comitê Lagoas do Norte configura-se como uma organização que representa famílias do território de intervenção do Programa Lagoas do Norte e embora já tenhamos exposto anteriormente uma apresentação acerca do mesmo, percebemos que sua formação inicial é observada de diferentes formas. Conforme comprovam as falas a seguir:

Começou exatamente como numa forma de confusão que tá começando a se formar na Avenida Boa Esperança. [...] O surgimento já começa por causa das famílias que não queriam sair da área, não queriam abandonar e também a indenização era muito pouca, aí o Comitê foi criado pra tentar ajudar a comunidade. E também porque todos estavam querendo a que começasse este programa, porque todos falavam que o programa era muito bom. (Membro Nº1 do Comitê Lagoas do Norte)

Se formou a partir das entidades que fazem parte da zona norte e que estão diretamente ligadas às chamadas lagoas do norte, e foram convidando outras entidades inseridas dentro deste contexto territorial (Membro Nº4 do Comitê Lagoas do Norte)

Quando a gente ficou sabendo que o projeto ia começar pra valer, foi dada a ideia de criar um comitê, a intenção do início era de pessoas que não fizessem parte da prefeitura, pessoas que não fossem de associações institucionalizadas porque essas pessoas são viciadas pela prefeitura. E aí a gente procurou pessoas que fossem afetadas de cada bairro. Foi assim que formou o primeiro comitê. (Membro Nº3 da Associação Centro de Defesa)

Quando começaram as obras da primeira fase, começaram também os transtornos, que já eram esperados porque toda obra possui transtornos temporários, aí a comunidade começou a se organizar e criou o Comitê Lagoas do Norte, foi quando a comunidade começou a ter voz dentro do Lagoas do Norte, não só no acompanhamento da execução das obras, como também na discussão do atendimento a determinadas demandas que apresentaram. O Comitê surgiu dessa necessidade (Membro Nº 2 da equipe técnica do PLN).

O contexto local da formação do Comitê, remete à lembrança de que a democracia brasileira vem se consolidando a partir dos últimos vinte anos, em que a diversidade das práticas participativas que se constroem, vinculam Estado e sociedade no processo de formulação de políticas públicas e de redistribuição de bens e serviços (AVRITZER, 2009).

É interessante notar que segundo os relatos dos entrevistados, no início do Comitê, fizeram parte da organização, algumas lideranças que hoje compõem o Centro de Defesa. Embora não tenhamos conseguido identificar com exatidão o momento e as circunstâncias, constatamos que houve uma cisão entre essas lideranças, que se reflete em como estes atores se percebem enquanto organismos da sociedade civil.

Sobre o rompimento entre as lideranças que participaram da formação inicial do Comitê, os membros técnicos e da direção do PLN afirmaram não ter propriedade para afirmar os motivos disto. Já os posicionamentos expostos entre os membros do Comitê e do Centro de Defesa são bastante divergentes. Um dos entrevistados da Associação Centro de Defesa colocou que o rompimento se deu quando eles perceberam que o Comitê estava atuando muito mais na perspectiva de somente concordar com as decisões do PLN, sem atender os verdadeiros interesses dos moradores e o grupo (segundo este entrevistado sob influência da Prefeitura) começou a excluir quem argumentava diferente. O mesmo finaliza com a seguinte fala:

A nossa ideia não era de ser um Comitê paralelo da prefeitura, mas ser um Comitê dos moradores. [...] Nossa ideia era de fazer um Comitê que fizesse uma intervenção mais social, mas aí, a prefeitura viu essas pessoas como ameaça, e elas foram sendo colocadas de escanteio, não eram mais chamadas para as reuniões ou até eram barradas mesmo. (Membro N°3 da Associação Centro de Defesa)

O posicionamento de um dos membros do Comitê que participa desde sua formação inicial, atribui o rompimento de alguns membros aos vínculos políticos partidários que na sua perspectiva não tinham o interesse em melhorar a vida das famílias, mas queria usar o Comitê somente para fazer oposição partidária ao governo municipal.

Nosso objetivo era criar uma entidade que representasse os interesses da comunidade, nós fizemos várias reuniões, foram muitas conversas e a gente nem chamava de Comitê ainda. [...] Criamos sem saber. É a vida de uma liderança, que se preocupa com uma obra que vai chegar na comunidade e vai atrás de saber direito, porque desconhecido é muito perigoso. Mas para conhecer a gente tem que ir atrás, tem que ouvir. E algumas pessoas no início queria só brigar com a prefeitura, só fazer oposição porque eram ligadas a partidos diferentes do prefeito. Aí não dá certo. A gente pensa é na comunidade acima de tudo (Membro N°5 do Comitê Lagoas do Norte).

É interessante notar que os entrevistados tem posicionamentos bem diferentes, mas não há estranheza nisto e não cabe um julgamento sobre a veracidade de suas versões, acreditamos que uma história contada por diferentes atores, compostas pelas vivências que tiveram, possuem verdades que se relacionam com as suas condições.

No que se refere à atuação do Comitê, os entrevistados do Centro de Defesa o entendem como uma organização que não possui um compromisso com as famílias mas sim com os interesses do PLN. Destacamos abaixo uma fala que demonstra isto.

O Comitê é uma instituição de faz de conta, no papel ele não é ligado à prefeitura, mas as pessoas que estão nele tem uma ligação direta com a prefeitura, aí fica uma coisa viciada, contaminada. O Comitê era pra fazer um contra ponto nas discussões com a prefeitura, mas ele é um colegiado que diz amém a tudo que a prefeitura vai fazer. Para a mídia e para a questão documental está tudo certo, mas não tem discussão de verdade (Membro N°3 da Associação Centro de Defesa).

Outro membro do Centro de Defesa, também reforça a compreensão de que a atuação do Comitê é muito mais comprometida com os objetivos do PLN, do que propriamente com os interesses das famílias que representam. A fala a seguir, de um dos membros do Centro de Defesa, expressa isto.

Há uma leitura do Comitê como órgão muito vinculado à prefeitura, que tem um relacionamento maior com a prefeitura. Muitas pessoas da comunidade mesmo, falam que são pessoas cooptadas pela prefeitura (Membro N°4 da Associação Centro de Defesa).

O Centro de Defesa possui um posicionamento crítico ao mencionar que os membros do comitê são de alguma forma cooptados pela prefeitura, justificando, neste fator, a inércia deste organismo social. Embora a cooptação não seja uma categoria em que este estudo se aprofundará, ao identificar o perfil dos membros entrevistados, os mesmos ao relatarem suas situações atuais, a maioria declarou não possuir quaisquer tipos de vínculos empregatícios com a prefeitura. Somente um entrevistado, integrante do Comitê Lagoas do Norte informou ser funcionário da prefeitura, sem cargo de gratificação. Contudo, é válido mencionar que não adentramos em indagações acerca de vínculos de outras naturezas que pudessem existir.

Nos processos de articulação entre Estado e sociedade, em especial no Brasil, alguns autores apontam como dilemas da institucionalização tanto os efeitos negativos do associativismo (LÜCHMANN, 2011), como também a cooptação e a colonização dos atores (HABERMAS, 2003).

Os membros do Comitê, por sua vez, acreditam que este órgão tem conseguido atuar conforme suas atribuições, em defesa dos interesses da comunidade, embora possua suas limitações.

O que o Comitê faz de melhor é na hora de conversar com a prefeitura e com a comunidade, acompanhar as obras que estão sendo realizadas, em termos de inspeção para ver se está sendo feito com qualidade, para evitar que seja feita uma obra inadequada (Membro Nº1 do Comitê Lagoas do Norte).

A atuação do Comitê é para coordenar e fiscalizar essas intervenções, acompanhar as intervenções junto aos órgãos públicos com relação ao projeto Lagoas do Norte, e é claro reivindicando aquilo que seja necessário para as comunidades (Membro Nº4 do Comitê Lagoas do Norte).

Entretanto, um dos membros do Comitê destacou que embora tenham conseguido realizar ações importantes, o Comitê precisa ser mais questionador, ele não deve atuar como um órgão vinculado à prefeitura, não deve concordar com todas as decisões dela.

O Comitê é um órgão fiscalizador, não é pra tá junto da prefeitura administrativamente. [...] Ele tem que tá fazendo o seu papel e não pode tá concordando com tudo, dizendo amém, não é assim. Não pode ser assim. (Membro Nº2 do Comitê Lagoas do Norte)

A necessidade de que o Comitê tenha ações mais combativas também foi destacada por um dos técnicos do PLN, afirmando que:

Acho que o Comitê se relaciona bem com o Programa, acompanhando o que acontece. Mas acho que ele poderia ser mais atuante, no sentido de trazer planos, mais propostas (Membro Nº3 da equipe técnica do PLN).

Ainda no tocante à atuação do Comitê Lagoas do Norte indagamos aos seus membros acerca das potencialidades e das limitações que encontram em sua atuação. Apresentaram com diferentes palavras que as principais potencialidades versam sobre sua capacidade de conversar com as famílias, acompanhar as obras do PLN e dialogar com a coordenação do Programa. A fala de um dos membros do Comitê, sintetiza em geral, as considerações colocadas pelos demais membros sobre suas ações positivas.

É esse acompanhamento, ouvindo as instituições, conversamos com os coordenadores, com as assistentes sociais, fazemos reunião com a comunidade. E isso tem favorecido muito, esse diálogo com o Comitê, com as instituições, sempre procurando ouvir (Membro Nº4 do Comitê Lagoas do Norte)

Em relação aos aspectos que consideram limitar de alguma forma a atuação do Comitê, a maioria dos entrevistados elencou questões acerca dos processos de desapropriação e os outros diversificaram as respostas, no fato de o Comitê ser interlocutor de outras demandas que poderiam ser elencadas por outros atores (as próprias associações de moradores, por exemplo) e também abordou-se sobre questões de logística para seu funcionamento, com destaque para falta de apoio do poder público municipal. É interessante conferir as falas a seguir.

As principais dificuldades é exatamente quando chega a parte da desapropriação das residências na área de risco, e muitos deles não entendem o motivo da área de risco, e quando não entende isso aí, é muito ruim (Membro Nº1 do Comitê Lagoas do Norte).

Tá acontecendo muito com o Comitê é as pessoas tratarem ele assim como uma liderança comunitária, um presidente de bairro, que ficam colocando demandas pro prefeito pra poder arrumar vala tal, pedaço de rua, cano que estourou. Não é papel do Comitê tá fazendo isso (Membro Nº2 do Comitê Lagoas do Norte).

Antes tinha uma dificuldade de uma sala, e também de transporte. As vezes o transporte não vinha, aí não dava pra fazer as vistorias (Membro Nº3 do Comitê Lagoas do Norte).

Fazer com que a comunidade em si entenda a necessidade do projeto e os benefícios que pode trazer para a comunidade em geral. A dificuldade maior não é do Comitê explicar, mas sim da comunidade entender o custo-benefício (Membro Nº4 do Comitê Lagoas do Norte).

Nosso grupo é um grupo bom, nós temos lideranças comunitárias empenhadas, por que uma liderança de verdade trabalha de graça, é um trabalho voluntário. Então eu vejo um descaso da prefeitura com a gente, o poder público não dá o suporte que as entidades merecem, que o Comitê merece, e a gente quer tão pouco, é só pra melhorar o nosso trabalho. Mas ela não faz, por que não querem mesmo que as lideranças tenham vez (Membro Nº5 do Comitê Lagoas do Norte).

A última fala exposta se mostra muito interessante, pois ao tempo em que o entrevistado aponta que para desempenhar um trabalho mais efetivo o Comitê precisa de mais apoio logístico do poder público, ele conclui que este apoio não ocorre para que as lideranças comunitárias não sejam fortalecidas, o que significaria conceder ao Comitê mais atributos para criticar, discutir e participar.

Atualmente para realizar suas reuniões, o Comitê tem uma sala disponibilizada pelo PLN, no prédio administrativo do Parque Linear Lagoas do Norte, dispendo de mesas, cadeiras, computador e condicionador de ar. O transporte continua sendo solicitado ao PLN, quando necessário, e a concessão ocorre a depender da demanda das equipes técnicas do PLN.

Segundo os entrevistados, as dificuldades só não comprometem de fato a atuação do Comitê pelo fato de que os membros (com recursos próprios) tem conseguido sustentar os custos necessários para desenvolverem suas intervenções. Um dos entrevistados afirmou que as dificuldades materiais e o fato de perceber que o poder público não se interessa pelas demandas apresentadas pelas lideranças comunitárias chega a desanimá-lo, segundo ele há uma grande resistência dos técnicos do PLN em acolher as sugestões da comunidade, priorizando sempre o saber profissional.

Muitas vezes a gente se desanima. Eu mesmo de vez em quando digo que vou parar com isso, vou desistir. O que a gente quer é tão pouco. É só sentar, conversar e ajudar eles, a gente não quer ser mal com eles não. Mas tem funcionário que quando a gente chega para falar como a gente pensa, eles ainda se zangam, acham que a gente quer saber mais do que eles, dizem logo que estudaram. A gente não estudou mas a gente mora no lugar e a gente conhece, mas eles não querem que as lideranças tenham vez. Mas mesmo com as dificuldades com a prefeitura e com o Estado, dos órgãos não querendo receber a gente, nós vamos sempre buscar fazer o melhor (Membro Nº5 do Comitê Lagoas do Norte).

Diante das falas dos entrevistados para realização deste estudo, podemos perceber que apesar dos relatos que o Centro de Defesa expõem abordando uma passividade excessiva do Comitê em relação ao PLN, afirmando inclusive sobre a cooptação dos membros do Comitê, nós consideramos que os relatos d[*o* próprio Comitê apresentam um relevante grau de criticidade. Obviamente que este estudo não alcança e não é seu propósito, uma investigação profunda sobre este aspecto, portanto nossa conclusão se fundamenta nos relatos e nas percepções que a pesquisa nos permitiu.

Cumpra ressaltar o reconhecimento de que o Comitê poderia ser mais combativo, entretanto ao contextualizar a realidade social em que nos encontramos, é necessário refletir se este é o fator que impede uma melhor intervenção do Comitê. Muito embora seja importante reconhecer que a relação com o poder público depende de outros fatores, que envolvem a esfera histórica, política e econômica. Na perspectiva do método em que tecemos as análises, não devemos atribuir a responsabilidade da participação a um único sujeito, sem analisar a conjuntura em que se inserem e se movimentamos diferentes segmentos sociais.

### **5.1.2. A Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa**

O referido Centro de Defesa, constitui-se uma organização associativa que dentre outras questões visa a defesa dos direitos sociais das famílias que representa. Apesar de suas ações terem se destacado no cenário teresinense em 2015, através de manifestações sociais, seus membros relatam que sua emergência é bem anterior e já tratava de buscar, junto ao poder público municipal, melhorias para o local, no caso o bairro São Joaquim. Um dos seus membros faz um relato histórico interessante.

A ideia em si nasce mais ou menos em 2004, quando a gente por nossa conta se une e vai atrás da prefeitura pra fazer com a gente projetos na comunidade, o elo seria a questão da reciclagem e outros serviços também, mas feito por gente de dentro da comunidade. Mas isso não foi pra frente. Aí em 2007 nasce a organização, mas sem documento ainda, o grupo continuou buscando apoio, teve até um consórcio com grupo de jovens. Quando ele acabou, juntou vários grupos de mulheres, evangélicos, jovens e algumas pessoas de fora, duas psicólogas e uma jornalista e um arquiteto. E foram atrás da prefeitura e do governo mas não tiveram apoio. Nessa época o projeto deu uma esmorecida e cada pessoa foi seguir sua vida. Quando de 2012 a 2014 reascendeu a luta, quando a prefeitura sela as casas aí surge a polêmica da retirada das casas. Aí foi depois disso as pessoas começaram a acreditar no que a gente dizia, aí começaram a sentir na pele, começou gente adoecer, uma senhora morreu [...] (Membro Nº3 da Associação Centro de Defesa)

Esse relato demonstra que a comunidade possui historicamente uma relação conflituosa com o poder público, em outros momentos do relato este mesmo membro supra mencionado afirma que diante do “abandono” do poder público com o local, muitas pessoas descreditavam de quaisquer intervenções da prefeitura lá, até mesmo duvidando do PLN. Por isso que a situação do cadastro reacendeu o grupo,

uma vez que as pessoas reconheceram a possibilidade da intervenção de remoção se concretizar.

Os relatos dos membros da Associação Centro de Defesa revelam que sua atuação é dedicada à toda área do PLN, embora neste momento esteja mais concentrada à situação dos moradores da Avenida Boa Esperança. O relato seguir apresenta considerações relevantes no que se refere ao local que hoje se materializa como palco do conflito.

Hoje tem uma atuação mais efetiva na comunidade onde nasceu, mas tem atuado para além dela. O território da Boa Esperança é um território que se encontra vazantes, hortas, produção de artesanato cerâmico, pessoas que ainda vivem dentro de uma comunidade com características rurais. Tem essa sociabilidade muito forte, uma forte identificação das pessoas com a terra [...]. São características que fortalecem mais a luta, porque é um bairro que foge à regra da espacialidade urbana. (Membro Nº4 da Associação Centro de Defesa)

Essa fala de um dos membros da Associação Centro de Defesa nos permite concordar com Andrade (2007), quando afirma que na atualidade a cidade é marcada pelo movimento, velocidade e fluxos dos contingentes populacionais, onde as experiências cotidianas estão marcadas pela pressa dos indivíduos, uma vez que se transformaram em comunidades de fundo tecnificado. O autor ressalta que esse contexto foi transformando o uso, o apego e as relações antes demarcados pela vivência cotidiana dos espaços da rua, da calçada e da praça.

No entanto, as palavras do representante da Associação Centro de Defesa quando relacionadas à contribuição do autor supra mencionado nos remetem a refletir sobre o quanto a luta deste organismo precisa ser forte, se pretendem preservar suas características de ruralidade dentro de um espaço urbano que se contrapõe a esta vivência.

Ao dialogarmos com membros do Comitê Lagoas do Norte acerca da atuação da Associação Centro Defesa reconhecem a atuação do Centro de Defesa, estes afirmam até entender suas ações, mas uma fala demonstrou discordar da forma como se manifestam e outra trouxe a discussão da valorização do local. Julgamos necessário expor um pequeno trecho de suas considerações para demonstrar esta afirmativa.

Eles estão fazendo o papel deles que é defender as famílias, o nosso também é, mas o nosso também é fiscalizar. [...] Mas eu assim como uma pessoa

dentro do entendimento, eu não quero representar a sociedade para tá assim brigando (Membro Nº 2 do Comitê Lagoas do Norte).

Eles estão valorizando muito essa questão do fator histórico, e tem a questão cultural e a questão religiosa também, porque boa parte das pessoas lá tem alguma relação com os terreiros de umbanda. Então eles tão valorizando isso, que é a questão cultural e o fator imaterial. Mas que termina incidindo no fator material também (Membro Nº 4 do Comitê Lagoas do Norte).

Eu respeito a Associação, respeito todas as pessoas de lá, inclusive já convidamos a Associação para fazer parte do Comitê, mas eles não querem. Querem ser independentes (Membro Nº5 do Comitê Lagoas do Norte).

Podemos perceber nos depoimentos que há uma crítica na maneira como a Associação Centro de Defesa atua, que é bastante combativa e de confronto com a prefeitura. Também reconhecem a questão da valorização local, considerando que a luta da Associação seria para valorizar mais o local e conseqüentemente às indenizações.

O terceiro depoimento merece atenção, pois expõe que já houveram contatos entre o Comitê lagoas do Norte e a Associação Centro de Defesa, e mais que isto, houve um convite para eles fazerem parte do Comitê. Ao lembrarmos como a Associação Centro de Defesa concebe o Comitê, como uma organização mais alinhada aos interesses da prefeitura do que das famílias, fica evidente os motivos da recusa ao convite.

Entretanto, consideramos que seria interessante a existência de um Comitê, composto por organizações sociais com diferentes perspectivas em relação ao PLN, isto poderia tornar o processo de gestão do Programa mais democrático e um espaço de interlocução entre os diferentes sujeitos sociais que integram a área de atuação do Programa, bem como possibilitaria a Associação Centro de Defesa a fazer parte do Fórum Lagoas do Norte, instância de discussão entre o poder público e a sociedade civil do Programa Lagoas do Norte.

Quando indagamos aos técnicos do PLN acerca da participação dos organismos de representação social no âmbito do território de abrangência do Programa, obtivemos em diferentes termos, respostas que demonstraram uma certa unidade. A maioria informou que reconhecem o Comitê como organização que representa os interesses das famílias. Os técnicos do PLN são cientes de que existe uma associação, que atua de forma mais incisiva no âmbito da Avenida Boa Esperança, ainda que não tenham informações aprofundadas de como esta organização tem atuado e dos trabalhos que desenvolvem.

Assim como um dos membros do Comitê, um dos membros da equipe técnica do PLN, configura os objetivos da Associação Centro de Defesa como sendo de cunho político partidário, afirmando que este é um componente que dificulta a relação entre ambos.

O PLN já atendeu a diversos convites do Centro de Defesa, e se fez presente para esclarecer sobre a política pública que é o Programa Lagoas do Norte, dentro de uma discussão político social. Mas a gente observava que o Centro de defesa sempre partiu para a agressão, sempre tinha por trás um viés político partidário. Por diversas vezes, militantes de partidos políticos se fizeram presentes nestes momentos, não que a prefeitura não conviva com este tipo de oposição, a política partidária permeia todos os setores do município. Mas a partir do momento em que você transforma uma discussão pautada em uma política pública e a politiza partidariamente é muito prejudicial, e você não chega a um denominador comum. Foi o que aconteceu (Membro N°1 da equipe da direção do PLN)

Neste depoimento o entrevistado se remonta às reuniões convocadas pela Associação Centro de Defesa, em que a equipe do PLN se fez presente, mas segundo o entrevistado, os representantes do PLN sequer conseguiam fazer suas exposições pois eram constantemente interrompidos com falas e manifestações agressivas, inclusive de caráter pessoal.

Um dos técnicos do PLN entrevistados nesta pesquisa afirmam que a atuação do Centro de Defesa é pertinente, mas a maneira como atuam é diferente dos demais movimentos presentes no território e pode ser este o aspecto que dificulta a relação.

O Centro de Defesa possui uma luta pertinente, em busca do que acreditam, embora a forma que utilizem nas manifestações seja diferente dos outros organismos com os quais atuamos por aqui. (Membro N°4 da equipe técnica do PLN)

No que tange ao que consideram como pontos positivos da atuação da Associação Centro de Defesa, os membros da própria Associação demonstraram considerar que este organismo de fato busca pelos interesses da comunidade e trabalha em prol do seu fortalecimento, assim como é enfatizada positivamente a articulação com outras instituições que fortalecem suas ações.

A integração que ele provoca na comunidade e também a formação política da comunidade. O Centro de Defesa tem uma preocupação em fazer oficinas, discutir temas com a comunidade, aí entra jovens, idosos, mulheres... e vai conhecendo mais sobre a própria comunidade. O centro de defesa é um espaço de formação, de aprendizagem e de integração, porque além das reuniões de moradores que a gente tem, a gente também tem as confraternizações, os momentos pra socializar, interagir e conhecer mais as pessoas (Membro N° 4 da Associação Centro de Defesa).

Assim, primeiro a comunidade não acreditava, o segundo momento é de resistência e agora a gente sabe que vai ficar. Porque a prefeitura vai dando

suas investidas e a gente vai dando bloqueio. Graças a este grupo e esta rede de pessoas e instituições que tá com a gente (Membro Nº 4 da Associação Centro de Defesa).

É interessante ressaltar que para além dos atos em que a Associação Centro de Defesa se manifesta publicamente, através da mídia ou por outros órgãos sua atuação também ocorre cotidianamente, na perspectiva da formação política de seus componentes. A referida Associação demonstra uma preocupação em preparar seus componentes tanto para o embate, quanto para a construção de soluções a serem propostas. Esta é uma ação que nos surpreendeu e que não foi identificada nas análises sobre a atuação do Comitê lagoas do Norte.

Ao apontarem aspectos que consideram limitar a atuação da Associação Centro de Defesa, as declarações dos entrevistados transpassam pelo não reconhecimento do Centro de Defesa pela PMT, isto em relação a não terem suas reclamações e sugestões levadas em consideração pelo poder público, que culmina na dificuldade de estabelecer diálogos entre esta Associação e o poder público. Essa falta de reconhecimento já foi um fator levantado anteriormente, quando constatamos que para os membros do PLN, embora saibam da existência da Associação Centro de Defesa, de fato não reconhecem sua representação junto à comunidade, conferindo este papel ao Comitê. Os membros da Associação são cientes disto, mas este fator não enfraquece sua luta.

Para nós o fato da prefeitura não nos reconhecer, não nos querer e desqualificar a nossa luta, para nós isso aí não é nada, porque a comunidade nos apoia. Antigamente era como se o Programa fosse mil maravilhas, foi preciso a gente reverter, e hoje a gente já conseguiu levar nossa discussão para dentro das universidades. Então, quer queira quer não, a prefeitura vai ter que nos dá atenção, e dar uma resposta para a gente (Membro Nº3 da Associação Centro de Defesa)

Um dos membros da Associação Centro de Defesa, apontou que a problemática que existe em relação às intervenções do PLN, se dá sobretudo pela falta de esclarecimentos acerca do que realmente ocorrerá na área, segundo ele, a luta da comunidade é para que as famílias não sejam retiradas do local, para ele a incerteza causa desespero, como revela sua fala.

Chego na porta de casa e fico imaginando, meu Deus do céu o que é que vai acontecer se um dia a gente sair daqui. Vai morrer todo mundo, porque a gente vai ser jogado num lugar pra longe. Esquecido né, sem chance, sem oportunidade. A mesma coisa que fizeram com o caboco do sertão. Isso é tirar a vida. Se chegasse logo de uma vez, mas não, vai tirando devagarzinho, vai tirando um dedo por dia (Membro Nº 2 da Associação Centro de Defesa)

No que se refere às dificuldades enfrentadas pela Associação Centro de Defesa, encontramos a situação dos problemas com a mobilização comunitária e a redução das causas do organismo à situações pessoais, como se não fosse de fato uma luta coletiva. Esta limitação também é apontada pelo Comitê e pelo PLN a seguir trazemos as falas, para exposição fiel desta revelação.

A maior dificuldade que eu acho é na hora de mobilizar o pessoal, a gente marca uma reunião e só aparece três pessoas, combina uma ação e não aparece nem dez, isso enfraquece muito o movimento. É por isso que muitos por aí pensam que a luta é só de uma pessoa, porque é ela que sempre vai pra tudo que tem. Nós já tentamos formar outras pessoas pra falar, atuar mais, mas é muito difícil (Membro Nº 4 da Associação Centro de Defesa).

Tudo naquela associação se concentra na presidente, eu desconheço que já tenha tido alguma reunião ou manifestação que ela não esteja presente. Eu queria até ver. Mas ela mesmo não deixa, ela quer o destaque, ela gosta disso (Membro Nº 5 do Comitê Lagoas do Norte).

O que dificulta o diálogo com o Centro de Defesa é justamente a personificação das manifestações, de fato não nos demonstra ser uma luta comunitária, mas sim um interesse pessoal de um grupo reduzido, ou mesmo de uma família só (Membro Nº 1 da direção do Programa Lagoas do Norte).

Mesmo diante da organização cada vez maior da Associação Centro de Defesa, demonstrada através de suas ações na comunidade, das iniciativas de formação política dos integrantes e do apoio técnico que tem recebido, é necessário perceber que embora tenham uma causa coletiva, ainda encontram dificuldades em identificar na comunidade outros sujeitos que possam protagonizar a luta encampada.

Segundo os membros da Associação Centro de Defesa os diálogos com a prefeitura são dificultados pelo fato de que o poder público não tem interesse em manter uma discussão com esta organização. Neste aspecto, podemos perceber que esta é uma análise que se aproxima das análises elencadas pelo Comitê. Ou seja, embora possuam atuações diferentes e mantenham relações diferenciadas com o PLN, estes organismos concordam no fato de que o poder público resiste em manter uma discussão com os organismos de representação da sociedade civil, não reconhecendo o protagonismo de seus representantes, esta resistência do poder público se apresenta de forma velada pelo discurso valorização da participação.

### 5.1.3. O Fórum Lagoas do Norte

O Fórum Lagoas do Norte foi instituído em 2011, através de decreto já mencionado neste estudo. Este Fórum é considerado pelo PLN como instância colegiada de participação e controle social. Embora possa parecer paralelo ao Comitê Lagoas do Norte, sua formação, composição e atuação são distintas.

O Comitê foi criado em 2008 pela iniciativa da população e sua composição conta com moradores que pertencem ao território de intervenção do PLN. Como já exposto em momento anterior, a formação do Fórum foi uma demanda do Comitê junto à PMT, e uma vez que sua criação está resguardada como exigência do Banco Mundial, a PMT o criou. Assim, atualmente a formação do Fórum consta de 13 componentes, sendo que 10 são integrantes do Comitê e 03 são representantes da PMT.

Art. 2º O referido FORUM será constituído por até 13 (treze) membros, da seguinte forma: I - o Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação ou representante; II - 01 (um) representante da Unidade de Gerenciamento do Programa Lagoas do Norte – PLN; III - 01 (um) representante da Superintendência de Desenvolvimento Urbano – SDU Centro/Norte; IV - até 10 (dez) integrantes do Comitê de Mobilização Permanente das Comunidades Envolvidas no Programa Lagoas do Norte (COMITÊ LAGOAS DO NORTE), o qual é composto de representantes das comunidades e ONGs prestadoras de serviços sociais nas áreas de intervenção do PLN (TERESINA, 2014, p.24)

Segundo um dos membros do Comitê Lagoas do Norte, esta organização é composta por mais de vinte componentes, que fazem parte de associações, conselhos comunitários ou são lideranças comunitárias. Afirmou que o Comitê é aberto para entrada de quaisquer liderança comunitária que faça parte do território de abrangência do PLN. A diretoria é composta por dezessete pessoas, e a escolha das dez que farão parte do Fórum se dá entre elas, através de consenso.

Observa-se que para ter acento no Fórum, a organização deve fazer parte do Comitê Lagoas do Norte, desta forma a Associação Centro de Defesa não tem assento por ser independente do Comitê. Abordamos este assunto anteriormente quando analisamos a fala de um membro do Comitê que declarou que a Associação já foi convidada a fazer parte do Comitê mas não aceitou. Sendo assim, as discussões da PMT com o Comitê ocorrem pela via do Fórum, já com a Associação são utilizados outros meios, inclusive com a intermediação de outras instituições.

Mediante o exposto, entendemos que as buscas pela consolidação de espaços que propiciem as práticas participativas tem ultrapassado as vias tradicionais

(referendo, plebiscito, ação popular), tendo em vista as tentativas populares de materializar práticas diversas que ampliem os diálogos entre a sociedade e o poder público. No contexto deste cenário, observa-se que muitos autores adotam denominações diversas para tratar desta interação, como exemplo temos: instituições participativas ou instituições híbridas (AVRITZER, 2009), interfaces socioestatais (LAVALLE e ISUNZA, 2011) e instituições de co-gestão ou controle social (LÜCHMANN, 2011).

Conforme a legitimidade do Fórum enquanto instância de interlocução com o poder público, acredita-se que ela poderia significar um espaço de importantes diálogos e deliberações sobre os problemas e ações que afetam a população do território de intervenção do PLN, entretanto os achados nas falas dos sujeitos apontam um relativo desconhecimento acerca do Fórum.

A maioria dos membros do Centro de Defesa, reforça a inoperância deste Fórum com as mesmas críticas que tecem ao Comitê, mas não se aprofundam na especificidade do Fórum, às vezes até confundem o Fórum e o Comitê. Um dos membros entrevistados reconheceu não ter propriedade para analisar a atuação do Fórum. “Eu sei da existência dele, mas não sei dizer exatamente como ele tem funcionado” (Membro Nº4 do Centro de Defesa).

Um dos membros da Associação Centro de Defesa fez a seguinte declaração.

O Fórum é um cavalo morto, ninguém usa. Nós até já pedimos pra fazer parte dele há um tempo atrás, mas nunca permitiram. Aí a gente deixou pra lá. Eles não querem a gente lá, porque a gente não vai de forma nenhuma assinar documentos para dar suporte para a prefeitura fazer essa desordem com a vida da gente. Eles procuram as entidades que fazem isso (Membro Nº 3 da Associação Centro de Defesa)

A fala deste entrevistado nos faz retomar a informação prestada por um entrevistado do Comitê que mencionou que a Associação já fora convidada a fazer parte do Comitê, mas recusou. Na fala acima o entrevistado falou sobre a tentativa de fazer parte do Fórum, entretanto, se a participação no Fórum está condicionada à vinculação ao Comitê, isso não seria possível.

Um dos membros do Comitê colocou que não sabia falar a respeito desse órgão: “Eu não sei muito falar do Fórum, nunca participei” (Membro Nº3 do Comitê Lagoas do Norte). Enquanto que, os demais informaram da sua importância para o andamento do PLN, entretanto, quando indagamos sobre o cronograma de reuniões,

ou sobre as pautas que tem sido discutidas, os entrevistados se remeteram a reuniões ocorridas há um ano aproximadamente.

Nós estamos chegando há quase um ano sem ter reunião do Fórum. A reunião do Fórum é para ser de dois em dois meses, a prefeitura é quem convoca a gente, mas como nós estamos vendo que não estão chamando a gente está preparando um relatório e pedindo uma reunião do Fórum. Nesse tempo ficou muita coisa parada, e a prefeitura não dá satisfação (Membro Nº5 do Comitê Lagoas do Norte).

Neste depoimento é possível perceber que mesmo o Comitê sendo maioria, na composição do Fórum, ele ainda se coloca numa posição em que a prefeitura é que é o agente convocador, é quem tem a responsabilidade de acionar o fórum para reunião.

Dos membros da equipe técnica do PLN entrevistados, dois informaram que já participaram de reuniões ocorridas através do Fórum, um deles, inclusive, destacou que o considera relevante, mas não soube expor como tem funcionado ultimamente. Um dos membros do PLN, também relatou não se sentir seguro para tratar do Fórum: “No início cheguei a acompanhar algumas reuniões, mas hoje já não sei como está seu funcionamento” (Membro Nº1 da equipe técnica do PLN).

A fala de um dos membros da direção do PLN aponta que o Comitê deve provocar mais a prefeitura para as reuniões do Fórum, segundo este entrevistado o Comitê apresenta mais demandas fora da instância do Fórum.

O Comitê se reúne com mais frequência que o Fórum, e traz muitas demandas específicas de cada bairro, o que é muito interessante para o Programa. O que o Programa sente falta é de reuniões mais frequentes. O ideal é que o Comitê discuta suas demandas, como uma espécie de câmara técnica, e selecione os pontos que necessitem ir para reunião do Fórum, que é um grande plenário que pode deliberar sobre determinado assunto, já que tem membros da UGP e do Comitê (Membro Nº2 da direção do PLN)

Considerando a composição do Fórum, concluímos que este espaço não está sendo devidamente utilizado para o que foi proposto, deixando uma considerável lacuna no processo participativo do PLN. Embora consideremos que as iniciativas para o efetivo funcionamento do Fórum também possam partir da iniciativa da prefeitura, sabe-se que em geral os processos participativos que materializam a democracia são quase sempre provocados pelos cidadãos.

Estas considerações se contrapõem à manifestação que o PLN publicou em 2015, respondendo em nota à Audiência Pública, afirmando que tanto o Fórum quanto o Comitê Lagoas do Norte acompanham e fiscalizam as ações do PLN em reuniões

regulares com a equipe da PMT e também com os consultores do Banco Mundial (TERESINA, 2015).

Na verdade o documento não aponta em qual periodicidade estas reuniões ocorreriam, mas acreditamos que se fossem mais frequentes e sua atuação mais forte, esta instância seria bem conhecida por todos os membros, dos diferentes organismos que representam a comunidade local. Como ocorre por exemplo com os conselhos de políticas públicas, que, em que pese as críticas, já são espaços mais conhecidos no âmbito da participação comunitária em políticas públicas.

No contexto brasileiro do pós Constituição Federal de 1988, esperava-se que no que se refere à instalação dos conselhos gestores, se construísse uma nova relação entre o Estado e sociedade civil, capaz de superar o autoritarismo burocrático e clientelista das administrações tradicionais, para enfim, fortalecer a democracia (FALEIROS,200).

#### **5.1.4. A gestão do PLN e a relação com os organismos de representação da sociedade civil**

Os entrevistados foram indagados acerca da relação entre estes diferentes atores, quais sejam: o PLN e sua gestão, o Comitê e o Centro de Defesa.

No tocante à relação entre a gestão do PLN e o Comitê, de forma genérica os membros destes dois organismos a retratam como um boa relação, entretanto com ressalvas. O agentes executores (membros da equipe técnica) do PLN relatam que há um diálogo, e que o Comitê constantemente apresenta demandas ao PLN, às quais são atendidas na medida do possível.

As demandas que o Comitê traz, são sempre ouvidas, damos muita atenção, mas nem sempre podemos atender todas, por diversos motivos, a maioria das vezes é por questão de dotação orçamentária mesmo (Membro Nº3 da equipe técnica do PLN)

Tem muita cobrança, fazemos tudo por escrito. Fomos atendidos em muitas coisas, aliás acho que o programa apesar das dificuldades tem atendido muitas coisas do Comitê. (Membro do Nº2 Comitê Lagoas do Norte).

Para os membros da direção do Programa, a relação estabelecida com o Comitê é boa.

Nas reuniões o Comitê traz sua pauta, cada bairro apresenta suas demandas específicas e o lagoas atende quando é demanda do Programa. Porque nem toda demanda apresentada pelo Comitê é do Programa em si. E quando não é demanda do Programa, nós orientamos o Comitê e muitas vezes até o

auxiliamos, intermediando com os órgãos de competência. Então, as demandas do Comitê são sempre atendidas, direta ou indiretamente (Membro Nº2 da direção do PLN).

Perguntamos aos membros do Comitê e do PLN se na relação de ambos existem pleitos que o Comitê solicitou e que foram atendidos ou não (como ocorreram os processos). O Comitê citou como exemplo de ações atendidas: a construção do anfiteatro no Parque linear, a cobertura das quadras poliesportivas, a construção da Praça dos Orixás, a reforma do Parque Ambiental do Mocambinho, a retirada de um lixão nas imediações da lagoa do Mocambinho, a construção de galerias.

Os entrevistados do PLN apontaram enfaticamente como exemplo: a Praça dos Orixás, projetos de melhoria habitacional (construção e/ou reformas de banheiros), urbanização do Canal Matadouro, drenagem de águas acumuladas Vila Bom Jesus.

Mesmo quando questionamos se os entrevistados consideram esta relação suficiente, obtivemos as respostas unânimes de que apesar de considerarem uma relação boa, ela ainda precisa ser estreitada e melhorada. Esta constatação fica muito clara nestas palavras: “Boa, não é ótima né, é boa! É preciso melhorar na seguinte forma, é a gente nos interagir melhor, em termos até de projeto” (Membro Nº1 do Comitê Lagoas do Norte). Sua fala foi complementada pela explicação de que o Comitê nunca teve acesso ao projeto original do PLN, com a concepção geral.

Nos depoimentos do membros do Comitê, uma das falas merece ser destacada por apresentar um aspecto diferenciado.

É muito positivo quando o Banco Mundial chama a gente para conversar. Nós achamos que o Banco Mundial, tem outras ideias, tem outro diálogo com a gente. Eles respeitam mais a gente, tratam a gente como a prefeitura deveria tratar. E eu tenho certeza que toda vez que a gente faz um relatório e entrega para eles, eles levam direto para a prefeitura e a discussão sai até melhor do que a gente com a prefeitura (Membro Nº5 do Comitê lagoas do Norte).

O destaque para este depoimento se dá em virtude de que para o entrevistado o Banco Mundial tem se mostrado mais acessível a discutir e atender as demandas do Comitê, segundo ele, já houve situações em que uma demanda foi apresentada ao PLN e foi negado o atendimento, mas eles recorreram ao Banco Mundial e ele interviu junto ao PLN pelo atendimento, e o atendimento foi realizado.

Um aspecto interessante é a consciência que os membros do Centro de Defesa possuem, sobre o fato de que em suas concepções, mesmo o Comitê não atuando como deveria, ele é um instrumento importante para o PLN, pois ele legitima a

participação que o programa afirma propiciar. Conseguimos observar melhor esta compreensão na seguinte fala:

No papel ele (Comitê) não tem ligação com a prefeitura mas as pessoas que tão ali, são fincadas ou tem ligação com a prefeitura, aí fica uma coisa viciada, contaminada. Ela (prefeitura) diz que há diálogos com o povo por causa do Comitê, mas o Comitê a gente já desmascarou. (Membro Nº 03 da Associação Centro de Defesa)

Sobre a relação da gestão do PLN com o Centro de Defesa, os membros do Comitê em sua maioria não teceram longos discursos, apenas afirmaram que percebem os conflitos e as tensões entre eles. Um dos membros do Comitê considera que o PLN e o Centro e Defesa não tem conseguido dialogar e acredita que a própria criação do Centro de Defesa é um reflexo desta situação de insatisfação da comunidade com a inexistência de comunicação com o PLN.

Para os membros do Centro de Defesa a ausência do diálogo com o PLN é consequência da própria postura da PMT, pois eles afirmam que já tentaram por diversas vezes manter esta conversa. Destaca-se que um dos membros deste Centro, informou que a busca pela mediação através da Comissão de Direitos Humanos da Arquidiocese é mais uma iniciativa do Centro de Defesa que para ele ainda não significa o estabelecimento do diálogo, “hoje a gente não pode falar que existe entre a comunidade e a prefeitura um diálogo, não existe. Foi criado um canal de diálogo, mas o diálogo mesmo não existe” (Membro Nº 02 da Associação Centro de Defesa).

Diante dos conflitos que permeiam esta relação, ao serem indagados sobre o atendimento dos pleitos que demandaram, a maioria dos entrevistados do Centro de Defesa se posicionou afirmando que suas solicitações permanecem sem respostas, que a propósito, só ocorre retorno às demandas quando estas são intermediadas por outras instituições, a exemplo do Ministério Público. O depoimento a seguir pode ser entendido como um sentimento de abandono político do local e da comunidade.

Qual é o papel do vereador? Pra você ter uma ideia, fomos atrás de apoio e vieram aqui só tirar proveito. Qual o papel da associação de moradores? É criar demandas, levar pro vereador, o vereador vai vim na comunidade ver qual é a situação, levar pro prefeito né e criar soluções pra melhoria dessa comunidade. Mas fica a gente aqui. O que é que nós temos? Uma associação corrompida, que eu nem sei como é que funciona, porque eu nunca vi. A gente fica imaginando, uma comunidade dessa que é a mais antiga de Teresina, que não tem ônibus, só tem uma escola, só tem uma creche... a única ação que tem aqui é a polícia. E a gente não pode recorrer pra ninguém. Como se a gente tivesse num mato sem cachorro. Apelando para as forças de Deus (Membro Nº2 da Associação Centro de Defesa)

Esta fala merece um esclarecimento contextual, quando este entrevistado aborda que a comunidade possui uma associação corrompida, ele está tratando da Associação de Moradores do Bairro São Joaquim, pois esta faz parte do Comitê Lagoas do Norte, e para o membro da Associação Centro de Defesa esta parceria significa uma apatia da Associação de Moradores, atuando somente em concordância com o Comitê Lagoas do Norte.

Entretanto, um outro membro destacou que o Estudo antropológico da área foi uma solicitação do Centro de Defesa que a gestão do PLN atendeu, embora ressalte que sua construção (na perspectiva do entrevistado) não tenha se consolidado da melhor maneira, uma vez que os moradores da área não se sentiram objeto do estudo.

Diferentemente das considerações da relação entre o PLN e o Comitê, como boa, no sentido de possibilitar uma comunicação entre ambos, nos dados coletados sobre a relação entre o Centro de Defesa e a gestão do PLN, os entrevistados apontam em outras palavras que sequer há o diálogo, e muitos ainda precisam ser os avanços que envolvem a relação desses agentes. Nesse sentido, há o consenso de que esta relação efetivamente precisa ser estabelecida.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar que a temática geral deste estudo está centrada na relação estabelecida entre o Estado e a sociedade, foi oportuno rever como estas categorias se colocam e se relacionam, diante dos diversos cenários em que se encontram. As concepções acerca destas, devem contextualizá-las historicamente, sem anular as dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais em que se situam.

Diante das diferentes formas pelas quais esta relação tem ocorrido, ao longo dos tempos e também na contemporaneidade, elegemos a democracia como importante caminho no contexto da relação entre Estado e sociedade civil.

A democracia possui em geral um conceito amplo de “governo do povo”, mas este entendimento é muito limitado, até porque, nas abordagens teóricas que tratamos neste estudo, foi possível notar que mesmo ações de Estados ditos democráticos, podem, mascarar situações essencialmente autocráticas.

No Brasil, o processo de democratização não se constituiu em uma linearidade, é permeado por idas e voltas, avanços e retrocessos, sendo que sua legitimação normativa data da promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim mediante a contextualização que apresentamos, podemos entender que sua implementação ainda está em execução, e que embora possamos identificar algumas iniciativas de busca pela sua efetivação, ainda não se pode declarar que os processos participativos ocorrem com excelência máxima.

Neste aspecto, a participação social deve efetivar-se para além da mera legitimação das ações estatais, mas as decisões sendo verdadeiramente partilhadas. A participação social muitas vezes é posta como empecilho para ações governamentais, mas discordamos desta falácia, acreditamos que ela favorece a construção de ações que de fato sejam capazes de responder às suas demandas.

Ressaltamos ainda, que tendo por base as diferentes concepções de participação discutidas neste estudo, entendemos como importantíssima a compreensão de que a participação social não deve ser reduzida a aspectos de consulta, os atores envolvidos devem ter condições equilibradas para discutir e deliberar, o contrário disso pode até ser um processo de apresentação e escuta, mas se o diálogo não for capaz ou não tiver poder de alterar os rumos iniciais do que é apresentado, não se trata de participação democrática.

Diante deste entendimento, inferimos que a democratização da relação entre Estado e sociedade, perpassa a dimensão da participação social nos processos decisórios, e uma vez que isto ocorra, a gestão social se torna uma realidade.

Por gestão social, entendemos tratar-se de um processo que estreita a relação entre o Estado e a sociedade, em simples palavras, é quando o Estado, que possui a prerrogativa do poder das decisões, viabiliza que a sociedade contribua com a administração pública. É por meio da gestão social que este encontro acontece.

As contribuições dos autores remetem à existência de diversas modalidades de gestão social, cada uma apresenta medidas diferentes de poder para o Estado e para a sociedade. E embora, em determinados momentos históricos, uma modalidade se sobressaia sobre outra, os diferentes tipos de gestão social não são modelos cimentados (fechados), podendo apresentar características diversas e até interpenetrar-se de acordo os contextos em que são materializados.

Ao compreender a relação entre o Estado e a sociedade civil, através da gestão social, numa perspectiva democrático-participativa, cabe refletir que a materialização deste processo está diretamente ligada à atuação dos sujeitos envolvidos, e que diante da tradição histórica do poder centrado nas instituições governamentais, ao cidadão, coletivamente entendido enquanto sociedade civil, cabe o dever de buscar os caminhos que criam os espaços de discussão, ocupando-os qualitativamente.

Portanto, pode-se concluir que a cidadania não se restringe a um conceito simplório de cumprir deveres e gozar de direitos, mas na perspectiva de Benevides (1994), a efetiva construção desses deveres e desses direitos, com densidade crítica para analisá-los e principalmente apreendendo que podem os conceber, lutar, construir e consolidar novos direitos e deveres.

Incorporamos, com base na autora acima mencionada, a concepção de que somente cidadãos ativos, organizados coletivamente, podem de fato protagonizar os diálogos com o Estado. De outra forma, os espaços de participação e controle social até podem ser criados, mas sem uma sociedade que se aproprie deles, permanecerão reduzidos a instrumentos de formalização legal.

Estas construções teóricas são relevantes subsídios para as conclusões que ora construímos, pois no que concerne às análises dos dados coletados, foi possível realizar uma feliz inter-relação entre as construções teóricas e os achados desta pesquisa.

Teresina, especialmente a zona norte da cidade, é um território marcado tanto por conflitos que remontam à sua constituição histórica, como também pela emergência de problemáticas contemporâneas, das quais destacamos aqui uma em especial para nos debruçar. Situada a realidade da cidade, fizemos um recorte da zona norte, que tem sido palco de intervenções do poder público municipal, assim como da participação social dos cidadãos ali residentes. Consideramos que a apresentação do cenário escolhido para este estudo, se processou como basilar para o entendimento de nossas análises sobre a relação que ocorre entre a gestão do Programa Lagoas do Norte, o Comitê Lagoas do Norte e o Centro de Defesa Ferreira de Sousa.

Os resultados apontaram que estes três atores estão sempre se relacionando, direta ou indiretamente. Consideramos uma relação direta quando ainda que em algumas situações afirmem não haver diálogos, existem as tentativas e/ou até mesmo os momentos de embate. Mas, esta relação também ocorre indiretamente, quando não ocorre explicitamente entre dois ou mais atores, mas suas ações remetem-se de alguma forma aos outros atores.

As descobertas transpareceram que a relação entre estes sujeitos se apresenta diferenciadamente, refletindo suas construções históricas, sociais e culturais, além dos dissensos que envolvem suas atuações e em como refletem suas percepções, sobre si e sobre os demais.

A atual relação entre a gestão do PLN e o Comitê Lagoas do Norte é considerada por ambos como “boa”, mas esse “boa” sob nossa consideração se restringe às poucas divergências que apresentam, uma relação de escuta, apreciação e atendimento de algumas demandas. Ressalta-se que a necessidade do caráter mais questionador do Comitê emergiu em discursos de membros das duas instâncias.

Não excluimos as contribuições do Comitê no desempenho de suas funções, mas concordamos que se a concepção de cidadania ativa fosse a ele incorporada, esta relação se tornaria mais efetiva, no sentido de propiciar diálogos democráticos reais, em que o Comitê pudesse exercer um protagonismo mais qualitativo na relação com o PLN e na exata articulação com os interesses da comunidade local.

Sobre a gestão do PLN e a Associação Centro de Defesa é possível concluir que não há uma relação de diálogo, esta palavra não é situada entre eles. Há uma clara problemática de comunicação, de forma que seus integrantes mesmo quando

presentes nas mesmas ocasiões, não estabelecem interlocução de suas ideias. Cada um, em sua esfera afirma está disponível ao diálogo, mesmo assim ele inexistente. O Centro de Defesa é conhecido como um movimento de resistência às intervenções do Programa, mas cabe refletir também como o PLN tem atuado junto a este organismo.

O Comitê Lagoas do Norte e o Centro de Defesa Ferreira de Sousa, são os organismos de representação da sociedade civil que ao representar as famílias do território de atuação do PLN, se relacionam (de diversas formas) com a gestão do mesmo. E sob diferentes expressões possuem objetivos afins, que sejam, primar pelos interesses das famílias que representam.

Analisando as percepções que possuem de sua relação, cada organismo apresentou uma versão. O Comitê Lagoas do Norte reconhece a importância da luta travada pelo Centro de Defesa, em certo ponto acreditam que os fundamentos da atuação de ambas se assemelham, embora a maneira de atuar seja completamente diferente.

Já na perspectiva do Centro de Defesa, o Comitê Lagoas do Norte é como se fosse a própria prefeitura, só que em outras vestes. Desta maneira, reconhecem que a formação inicial do Comitê, emergiu com preceitos semelhantes aos hoje incorporados pelo Centro de Defesa. Contudo, atualmente o Comitê Lagoas do Norte é considerado apenas como instrumento que legitima a participação social que o PLN afirma existir.

As análises não se esgotam nestas considerações, pelo contrário, ao tempo em que esta pesquisa elucidou pontos interessantes acerca do que apontamos, ela suscitou outras inúmeras possibilidades de aprofundamento da problemática, que poderão ser aprimorados a partir de estudos vindouros.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Aline Teixeira M. de; SILVA, Maria do Rosário de F. Reflexões sobre os Processos Participativos no Programa Lagoas do Norte em Teresina- PI. In: SILVA, Rosário de Fátima; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo; GUIMARÃES, Simone de Jesus (Orgs.) **Questão social e políticas públicas na atualidade**. Teresina: EDUFPI, 2017. 334 p.

ANDRADE, Carlos Sait Pereira de. Sentidos e nexos conceituais da cidade contemporânea. LIMA, Antonia Jesuíta (Org.) In: **Cidades Brasileiras – atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.p.13-47.

APPOLINÁRIO, F. Coleta e tabulação de dados quantitativos: **Metodologia científica – Filosofia e prática da pesquisa**. São Paulo: Thomson Learning, 2006, p. 133 a 144.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (Org.). **Metodologias qualitativas de pesquisa em Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.

ARISTÓTELES. **Política, Livros III**. UNB, 3º ed, 1997.

**ATINGIDOS PELO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE**. Grupo público criado em 2015a. [S.l.: s.n.], Facebook @ 2016. Disponível em: <<https://www.facebook.com/groups/8397071627553075/>>. Acesso: 12 jun. 2016.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

AZEVEDO, Eder Marques de. **Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos**. 180f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte 2007.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania e democracia**. In Lua Nova, revista de cultura e política, nº 33, 1994.

\_\_\_\_\_. **A Cidadania Ativa**. São Paulo, Editora Ática, 1991.

BIRD. 2001. BP 4.12, **Reassentamento Involuntário**. Manual de Operações do Banco, dez. 2001.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Tradução Carmem Varrialle. Gaetano Lô Mônaco, João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. 6 ed, Brasília: UNB, 1994.

\_\_\_\_\_. **O Positivismo Jurídico**. Tradução Marco Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1996

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei 10.257/2001**. Estatuto da Cidade: estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 17 jan. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma gerencial e o Sistema Único de Saúde**. In: Fátima Bayama de Oliveira. (Org.). Política de Gestão Pública Integrada. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 174-183.2008.

\_\_\_\_\_. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV.2003.

CARMO, André; ESTEVENS, Ana. **O Conflito social e a construção da cidadania no espaço urbano**. Set. 2016. Disponível em: < « O conflito social e a construção da cidadania no espaço urbano », ecadernos ces [Online], 02 | 2008, colocado online no dia 01 Dezembro 2008, consultado a 30 Setembro 2016. URL: <http://eces.revues.org/1441> ; DOI : 10.4000/eces.1441. Acesso em 17 de Nov. 2016.

CARMO, Francisca Daniele Soares; COELHO, Sâmia Suyane Cunha. **Programa Lagoas do Norte de Teresina-Piauí: uma análise do processo de remoção e reassentamento de famílias**. 2014. 151f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.

Cartilha. **Informações sobre o Programa Lagoas do Norte**. Teresina: PMT, 2012  
CARVALHO, A.I. **Conselho de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 2º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão Social: Uma questão ainda em debate no século XXI. In.: JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates [et al.]. **Gestão Social: Mobilizações e conexões**. São Paulo: LCTE, 2012.

CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. **E-democracia: a democracia do futuro?** 147f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA. **Ata e Estatuto de fundação**. 25 de abril de 2008.

\_\_\_\_\_. **Dossiê Projeto Lagoas do Norte: a verdade que a prefeitura quer esconder**. 2015.

COMITÊ LAGOAS DO NORTE. **Regimento do Comitê de mobilização permanente das comunidades envolvidas no Programa Lagoas do Norte**. 2011. Disponível em: <<https://comitelagoasdonorte.wordpress.com/regimento/>>. Acesso em: 12. Jun. 2016.

CONH, Amélia. **Os Governos municipais e as políticas sociais**. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez. 1998.

COUTINHO, Nelson Coutinho. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 3.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1987.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002, pp. 279-301.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In.: DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004;

DOWBOR, L. Tendências da Gestão Social. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 3-16, ago. 1999.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

ESTEVÃO, Renildo Barbosa; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo. Gestão Democrática na Escola Pública: o papel dos conselhos municipais In: SILVA, Rosário de Fátima; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo; GUIMARÃES, Simone de Jesus (Orgs.) **Questão social e políticas públicas na atualidade**. Teresina: EDUFPI, 2017. 334 p.

FAÇANHA, Antonio Cardoso; VIANA, Bartira Araújo da Silva. **Planejamento e gestão urbana em Teresina (PI: notas da agenda 2015 como plano diretor**. Revista Equador (UFPI), Vol.1, nº 1, p. 60-78 (Junho/Dezembro, 2012)

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen, Bohman**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 49, 2000.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela; CARDOSO, Antônio Semerato Rito; CORRÊA, Carlos José; FRANÇA, Célio Francisco. **Modelos de gestão**. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2006.

FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FLORENZANO, Modesto. **Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no ocidente**. Lua Nova, São Paulo, 71: 11-39p. 2007

FORTES, R. L. Ferraz. **Perspectivas de desenvolvimento para a zona norte de Teresina**. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br>> Acesso em: 18 fev. 2017.

FREY, Klaus (1996). **Crise do Estado e estilos de gestão municipal**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 37, p.107-138.

GURZA LAVALLE, Adrián. **Cidadania, Igualdade e Diferença**. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, nº. 59, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARNECKER, Marta; URIBE, Gabriela. Exploradores e Explorados. **Cadernos de Educação Popular**. São Paulo. Ed. Global, 1979.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

KAUCHAKJE, S. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. 2. ed. Curitiba: IBPEX, 2007. 155 p.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges; revisão técnica de Péricles Prade. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

KOLOGY, Andressa; SALLES, Carla Buhner; DANUTA, S.C. Luiz. Relações entre Estado e Sociedade Civil: reflexões sobre perspectivas democráticas. **Aurora**, São Paulo, ano 5, n. 8, ago.2011. disponível em <http://www.marilia.unesp.br/aurora>. Acesso em: 12 out. 2017.

KIKLISBERG, Bernardo. Redesenho do Estado para o Desenvolvimento Socioeconômico e a Mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **RAP**, Rio de Janeiro: FGV, v. 28, nº 03, 1994.

LIMA, Antônia Jesuíta de. **Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular**. 2.ed. Teresina: EDUFIP; Recife: Bagaço, 2010.

LÜCHMANN, L.H.H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011. p. 141-174.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar. 1949.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MASCARENHAS, Élide Maria Cardoso de Brito. **Gestão ambiental urbana: uma análise da ação do Projeto Vila-Bairro na Vila Santa Maria da Codipi, Zona Norte de Teresina, Piauí**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, 2008.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: expressão Popular, 2015.

MONTAÑO, Carlos; BASTOS, Rogério Lustosa (Org.). **Conhecimento e sociedade: ensaios marxistas**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

MONTAÑO, C.; DURIGUETO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. Biblioteca básica de Serviço Social. São Paulo: Cortez, p. 19-76, 2011.

MOURA, Maria Geni Batista. **Degradação Ambiental: uma análise de bairros da zona Norte de Teresina**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza [org.]. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MIRANDA, Pontes de. **Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos**. Campinas: Bookseller, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez. 2004.

\_\_\_\_\_. Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito de sociedade civil. **Educação em Foco**: revista de educação. V. 5, n. 2. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE, vol 45, n 1. 2005.

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

PERRUCHO FILHO, Jácomo Muitti. **Gestão Social e Políticas Públicas: a agência do desenvolvimento social**. Florianópolis: UFSC, 2014.

PIAUI. MINISTÉRIO PÚBLICO, 44ª Promotoria de Justiça e Fazenda. **Termo de Audiência**. 23 fev. 2015.

PORTAL O DIA. **Lançamento da segunda etapa do projeto Lagoas do Norte tem protesto e tumulto.** Disponível em:

<<http://www.portalodia.com/noticias/piaui/lancamento-da-2a-etapa-do-projeto-lagoas-do-norte-tem-protesto-e-tumulto-285909.html>> Acesso em 17 de Nov. 2016.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES NETO, Edmundo Ximenes; LIMA, Antônia Jesuíta de. **Grandes Projetos Urbanísticos e Participação Política: análise do Programa Lagoas do Norte em Teresina** In: SILVA, Rosário de Fátima; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo; GUIMARÃES, Simone de Jesus (Orgs.) **Questão social e políticas públicas na atualidade.** Teresina: EDUFPI, 2017. 334 p.

RONNE. **Parque Ambiental Encontro dos Rios.** Disponível em <<http://teresinaecologica.blogspot.com.br/2012/03/parque-ambiental-encontro-dos-rios.html>>. Acesso em: 28/12/2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político.** 2. ed. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 1 – 114.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1983. p. 313-353.

SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Participação popular e gestão pública. Serviço Social e Contemporaneidade,** Teresina, v. 1, n. 1, p. 65-84, fev. 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 15.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social.** 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SIQUEIRA, Rosângela Bujokas de. **Conselhos de Política e Participação Democrática: Análise dos Setores Saúde e Assistência Social em Ponta Grossa – PR.** Dissertação de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG, 2005.

SOTO, William Héctor Gomes. **Os conflitos ambientais e as contradições do espaço social: uma introdução à perspectiva lefebvriana.** MACHADO, Carlos R.S.; SANTOS, Caio Floriano dos. **Conflitos ambientais e urbanos: debates, lutas e desafios.** Porto Alegre: Evangraf, 2013.

TERESINA. **Agenda 2015.** Plano de Desenvolvimento Sustentável. Teresina: PMT, 2002.

\_\_\_\_\_. **Estudo urbanístico e paisagístico da região das lagoas do Norte.** PMT (2005).

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Avaliação ambiental do Programa de Melhoria da qualidade ambiental de Teresina –**

**Programa Lagoas do Norte.** Relatório de Avaliação Ambiental – RAA. Teresina, mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Programa Lagoas do Norte – Marco de Reassentamento Involuntário das famílias e imóveis afetados pela implantação da 2ª fase do PLN** – versão após audiência pública. PMT: Teresina, novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Nota à audiência pública.** Teresina, de 17 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa Lagoas do Norte: Marco Referencial Prefeitura Municipal de Teresina** – Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. Teresina, 1999.

\_\_\_\_\_. **Programa Lagoas do Norte: plano específico de reassentamento involuntário da área I.** Volume I. 2008a.

\_\_\_\_\_. **Programa Lagoas do Norte: projeto de trabalho técnico social.** Volume II e II A. 2008b.

\_\_\_\_\_. **Programa Lagoas do Norte: projeto piloto melhoria habitacional da área I do PLN.** 2008c.

\_\_\_\_\_. **Perfil de Teresina: Econômico, Social, Físico e Demográfico.** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo - SEMDEC. 2010.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** São Paulo: Editora Pioneira 13ª edição. 1999.

WEFFORT, F. C. **Os clássicos da política.** 13. ed. São Paulo: Ática, 2002. v. 1; 2.

WILHEIM, Jorge. O contexto da atual gestão social. In: RICO, E.M.; RAICHELIS, R.(orgs.). **Gestão Social: uma questão em debate.** São Paulo: EDUC/IEE, p. 19-30, 1997.

WHITAKER, D. et al. A transcrição da fala do homem rural: fidelidade ou caricatura? In: Dulce Whitaker. **Sociologia rural: questões metodológicas emergentes.** Presidente Venceslau, São Paulo: Letras à margem, 2002, pp. 115-120.

VIANA, Masilene Rocha. **Teresina, uma capital inventada: de Saraiva a nós.** *Anuário do Piauí.* Teresina, 2008.

ZANLORENZI, Ivanise (2007). **Modalidades de gestão pública: uma análise da política de uso e ocupação do solo em Campo Largo.** 2007. Dissertação (Mestrado) - PPGTU/ PUCPR, Curitiba.

## APÊNDICES

## **APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS**

### **ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AOS MEMBROS DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE - PLN**

1. Perfil social: Idade; sexo; área de formação; vínculo empregatício com a Prefeitura Municipal de Teresina (efetivo, serviço prestado, cargo comissionado); trabalha em mais algum outro local? Qual? Tempo de atuação no PLN.
2. Relate sobre sua experiência como técnico do Programa Lagoas do Norte. Quais os principais desafios e as potencialidades que valem ressaltar?
3. Quais os organismos de representação da sociedade civil existentes atualmente no âmbito do PLN? Comente sobre a relação da coordenação do Programa com estes atores.
4. Como você avalia a participação da comunidade nas decisões sobre o PLN, especialmente no período de 2012 a 2016?
5. Sobre a atuação do Fórum Lagoas do Norte. Como você o concebe?
6. Qual sua opinião sobre a atuação do Comitê Lagoas do Norte? Como você analisa a relação da coordenação do PLN com o Comitê?
7. Sobre a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, como você analisa a atuação dela? Como você analisa a relação dela com a coordenação do PLN?
8. Como você analisa a relação entre o Comitê Lagoas do Norte e a Associação Centro de defesa Ferreira de Sousa, destacando em que divergem ou se assemelham no que se refere à relação com a coordenação do PLN.
9. Em sua experiência de atuação no PLN houve algum pleito solicitado pelos organismos citados anteriormente, que você possa nos relatar? Como ocorreu o processo de discussão e qual foi o resultado efetivo?
10. De que forma você acredita que deva ser a relação entre a coordenação do PLN e os organismos de representação das famílias atendidas por ele?
11. Sobre a relação entre a coordenação do Programa com os organismos que representam as famílias, você a julga como suficiente ou precisa ser melhorada? Justifique sua resposta.

## **ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AOS MEMBROS DO COMITÊ LAGOAS DO NORTE – PLN**

1. Perfil social: Idade; sexo; área de formação; local de trabalho, possui vínculo empregatício com a PMT? Qual? Organização social a que está vinculado, tempo que atua no Comitê Lagoas do Norte;
2. Relate sobre sua experiência como liderança comunitária, conte sobre sua história, como se envolveu com esta atuação.
3. Comente um pouco sobre como foi a formação do Comitê Lagoas do Norte, e como tem sido a atuação dele.
4. E sobre sua experiência como membro do Comitê Lagoas do Norte, quais as ações positivas e as principais dificuldades que você encontra?
5. Como você analisa a relação da coordenação do PLN com o Comitê Lagoas do Norte, especialmente no período de 2012 a 2016, na primeira fase do Programa?
6. Conte sobre como acontecem os diálogos entre a coordenação do PLN e o Comitê, onde ocorrem geralmente, quem participa, quais as respostas para as situações que apresentam.
7. Em sua experiência de atuação do Comitê, você destaca alguma solicitação que foi atendida pela coordenação do PLN, poderia dar um exemplo de como ocorreu o processo?
8. O que você acha sobre a atuação do Fórum Lagoas do Norte?
9. Sobre a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, como você analisa sua atuação como órgão de representação da sociedade civil local?
10. E como você analisa a relação do Comitê Lagoas do Norte com a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa?
11. Como tem se processado a relação entre a Associação e a coordenação do PLN?
12. Em quais aspectos a atuação dos dois órgãos se assemelha ou se distancia?
13. De que forma você acredita que deva ser a relação entre a coordenação do PLN e os organismos de representação das famílias atingidas pelo Programa?
14. A atual relação entre o Comitê e a coordenação do PLN, é suficiente ou precisa ser melhorada? Justifique sua resposta.

## **ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AOS MEMBROS DA ASSOCIAÇÃO CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA**

1. Perfil social: Idade; sexo; área de formação; local de trabalho, possui vínculo empregatício com a PMT? Qual? Organização social a que está vinculado, tempo que atua na Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa;
2. Relate sobre sua experiência como liderança comunitária, conte sobre sua história, como se envolveu com esta atuação.
3. Comente um pouco sobre como foi a formação do Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa, e como tem sido a atuação dela.
4. Sobre sua experiência como membro desta Associação, quais as ações positivas e as principais dificuldades que você encontra?
5. Como você analisa a relação da coordenação do PLN com a Associação, especialmente no período de 2012 a 2016, na primeira fase do Programa?
6. Conte sobre como acontecem os diálogos entre a Associação e a coordenação do PLN, onde ocorrem geralmente, quem participa, quais as respostas para as situações que apresentam.
7. Em sua experiência de atuação na Associação, você destaca alguma solicitação que foi atendida pela coordenação do PLN, poderia dar um exemplo de como ocorreu o processo?
8. O que você acha sobre a atuação do Fórum Lagoas do Norte?
9. Sobre o Comitê Lagoas do Norte, como você analisa a sua atuação como órgão de representação da sociedade civil local?
10. E como você analisa a relação da Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa com o Comitê Lagoas do Norte?
11. Como tem se processado a relação entre o Comitê e a coordenação do PLN?
12. Em quais aspectos a atuação dos dois órgãos se assemelha ou se distancia?
13. De que forma você acredita que deva ser a relação entre a coordenação do PLN e os organismos de representação das famílias atingidas pelo Programa?
14. A atual relação entre a Associação e a coordenação do PLN, é suficiente ou precisa ser melhorada? Justifique sua resposta.

## **APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA OS ENTREVISTADOS**

**Título do Projeto:** A ANÁLISE DOS ORGANISMOS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL LOCAL SOBRE SUA RELAÇÃO COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL: UM ESTUDO ACERCA DO PROCESSO DE GESTÃO DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE

**Pesquisador(es) responsável(is):** Professora Doutora Maria do Rosário de Fátima e Silva, Discente Aline Teixeira Mascarenhas de Andrade.

**Instituição/Departamento:** UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ/ PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – Nível de Mestrado

**Telefone para contato:** (86) 3215-5808 (Coordenação do Programa de Políticas Públicas); (86) 3237-2332 (Comitê de Ética em Pesquisa – UFPI).

**Local de coleta de informações:** a ser combinado com os entrevistados.

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário, de uma pesquisa científica. Você precisa decidir se quer participar ou não. Por favor, não se apresse em tomar a decisão. Leia cuidadosamente o que se segue e pergunte ao responsável pelo estudo qualquer dúvida que você tiver. Após ser **esclarecido(a)** sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que se encontra em duas vias. Uma delas é sua e a outra é da pesquisadora responsável. Em caso de recusa você não será penalizado(a) de forma alguma.

**Essa pesquisa tem por objetivo** apreender como o Comitê Lagoas do Norte e a Associação Centro de Defesa Ferreira de Sousa analisam a relação estabelecida entre eles, como organismos de representação da sociedade civil local, com o poder público municipal no processo de gestão do Programa Lagoas do Norte, no período de 2012 a 2016.

Se você aceitar participar terá que responder a algumas questões da pesquisadora que serão realizadas por meio da entrevista, que discorrerá sobre perguntas que envolvem o Programa Lagoas do Norte, em especial no âmbito da relação da gestão com a sociedade civil. Caso aceite, autoriza a gravação da entrevista, para facilitar a transcrição e análise das informações da maneira mais fiel possível?

( ) SIM ( ) NÃO.

A pesquisa tem riscos mínimos e tudo será realizado para minimizar alguma situação de desconforto que vier a surgir decorrente da entrevista, em que no momento que tal situação vier a ocorrer esta será imediatamente suspensa. Não prevê-se benefícios diretos para o/a participante, a não ser o sentimento de que você contribuirá para o esclarecimento do tema, contudo prevê-se benefícios indiretos para a coletividade porque o presente estudo irá contribuir com conhecimentos sobre a temática da relação da coordenação do PLN com a comunidade. Em qualquer etapa do estudo, você terá acesso ao profissional responsável pela pesquisa para esclarecimentos de eventuais dúvidas, assim como poderá solicitar a exclusão de sua entrevista, sem qualquer justificativa.

Se você concordar em participar, **seu nome e identidade não aparecerão no estudo nem em material a ser publicado**, as informações fornecidas serão utilizadas somente para fins acadêmicos e/ou para artigos de revistas científicas, onde você poderá ter acesso aos resultados da pesquisa.

#### **Consentimento da participação da pessoa como sujeito da pesquisa**

Eu,

\_\_\_\_\_, de RG/ CPF \_\_\_\_\_, concordo em participar do estudo como sujeito de pesquisa. Estou ciente a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim, descrevendo sobre o estudo "**A ANÁLISE DOS ORGANISMOS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL LOCAL SOBRE SUA RELAÇÃO COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL: UM ESTUDO ACERCA DO PROCESSO DE GESTÃO DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE**". Eu discuti com Aline Teixeira Mascarenhas de Andrade sobre a minha decisão em participar nesse estudo. Ficaram claros para mim quais são os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades ou prejuízo, ou perda de qualquer benefício que eu possa ter adquirido.

Local \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ data \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste sujeito de pesquisa para a participação neste estudo.

Teresina, de \_\_\_\_\_ de 2018.

Assinatura do pesquisador responsável

**Observações complementares:**

Caso você tenha alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato: Comitê de Ética em Pesquisa – UFPI – Campus Universitário Ministro Petrônio Portella – Pró-Reitoria de Pesquisa – Bairro Ininga.

CEP: 64.049-550 – UF: PI – Município: Teresina

**Tel.:** (86) 3237-2332 – **Fax:** (86) 3237-2332 – **Email:** [cep.ufpi@ufpi.edu.br](mailto:cep.ufpi@ufpi.edu.br)