

ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL UM ESTUDO DE CASO NO SUL DE MINAS GERAIS

Edgard Alencar¹
Berenice T. Melgaço Murad²
José Marcelo M. Lisboa³
Pedro César M. Cimino
José Custódio A. Ribeiro

RESUMO: Este artigo apresenta resultados gerais de um estudo que analisa as associações comunitárias de doze bairros periféricos de uma cidade sulmineira a partir de duas perspectivas: participação como instrumento que eleva a capacidade de negociação e reivindicação dos seus moradores ou como um instrumento que reproduz as relações de dependência, patronagem e/ou clientelismo. Os resultados desta análise revelam que, nos casos estudados, prevalecia a segunda perspectiva.

Termos para indexação: associações comunitárias, participação, política local.

1 INTRODUÇÃO

A partir do III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (III PMDES) - 1979 1983 inaugura-se uma nova fase do planejamento de Minas Gerais¹. Diante da necessidade de se alterar o estilo de crescimento até então prevalente, face aos impactos concentradores de renda e riqueza por ele provocados, o III PMDES colocou em primeiro nível de prioridade a questão de desenvolvimento social, enfatizando a necessidade de: a) proporcionar melhores condições de vida às populações de baixa renda da periferia dos centros urbanos; b) promover os segmentos mais pobres do setor rural; c) envolver as comunidades na implementação dos projetos de seus interesses (Prates et al., 1982).

Tal filosofia deu origem a projetos em que a participação dos beneficiados era adotada como estratégia de implementação como, por exemplo: Programa Estadual de Centros Intermediários (PECI); Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores (MG II); Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), Prates et al. (1982). Embora os programas que visavam atender as populações urbanas de baixa renda (PECI e PRODECOM) se restringissem aos municípios localizados em áreas específicas, a idéia do planejamento participativo foi adotada pelas prefeituras de outros municípios mineiros.

No caso específico do município estudado esta prática era relativamente nova quando a primeira etapa desta pesquisa foi realizada (1988/89), sendo que as primeiras experiências ocorreram entre 1982 e 1986, com a criação de seis Associações Comunitárias. Em 1988, existiam nesse município 12 associações dessa natureza, distribuídas por diferentes bairros periféricos da cidade. As Associações Comunitárias visavam congregar os moradores dos bairros com objetivo de discutir os problemas que lhes eram comuns, propor soluções e servir de ligação entre eles e a administração municipal³. Este trabalho teve como objetivo verificar que em medida tais associações desempenhavam estas funções, garantiam a participação dos seus membros ou, ao contrário, constituíam um instrumento de controle ou cooptação no nível da política local.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A palavra participação pode, segundo Oakley & Marsden (1985), ser empregada com diferentes significados nos projetos de desenvolvimento. Ela pode ter um conteúdo meramente retórico, ou mesmo está associada a conteúdos ambíguos como "auto-ajuda", "descentralização", "autoconfiança", "autonomia". Em outras situações, a palavra participação relaciona-se com legitimação de projetos previamente elaborados sem que a população alvo tenha sido envolvida na sua formulação. Para esses autores, participação implica na habilidade de influenciar o curso dos acontecimentos. Tal habilidade se desenvolve através do processo de educação participativa, que

¹ Professor dos Cursos de Graduação em Administração e Mestrado em Administração Rural da Universidade Federal de Lavras (UFLA)

² Mestre em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) e bolsista do CNPq.

³ Estudante do Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras (UFLA) e bolsista de iniciação científica do CNPq.

procura dotar os indivíduos de capacidade para: a) diagnosticar e analisar os seus próprios problemas; b) decidir coletivamente sobre as ações para solucioná-los; c) desenvolver tais ações sem a influência externa ou tutorial (Oakley, 1980).

Galjart (1981) associa o conceito de participação com o desenvolvimento nos grupos marginalizados do que ele denomina de poder de contraposição (*countervailing power*) ou seja: desenvolvimento da capacidade defensiva dos grupos não privilegiados contra as forças que os empurram para uma marginalização crescente. Verhagen (1984) também associa o conceito de participação com o conceito de poder de contraposição. Esse autor considera que a participação deve ter como resultado o reforço da posição de barganha (*bargaining power*) dos grupos marginalizados, bem como aumentar o seu controle sobre as instituições de desenvolvimento que distribuem recursos e serviços às pessoas que deles necessitam (*claim-making power*).

Tais autores consideram que os canais institucionalmente abertos de participação não são, muitas vezes, capazes de promover uma forma de participação que contribua para o desenvolvimento da "habilidade de influenciar o curso dos acontecimentos" ou "reforçar a posição de barganha dos grupos marginalizados". Tal consideração se fundamenta nos seguir pressupostos: a) a participação é usada como sinônimo de legitimação de decisões tomadas de cima para baixo ou como sinônimo de cooptação (estabelecimento de vínculos de dependência entre os segmentos marginalizados e os detentores do poder); b) o caráter "tutorial" instituições oficiais, onde os seus agentes possuem um papel ativo (elaboram os diagnósticos, identificam os problemas e estabelecem os meios para solucioná-los) e a população alvo um papel passivo (executar as ações estabelecidas pelos agentes externos). As características da ação das instituições oficiais, para esses autores, ao contrário de promover uma participação que venha fortalecer a posição de barganha dos grupos não privilegiados, pode, mesmo, reforçar traços de patronagem, clientelismo ou dependência a que tais grupos estão historicamente submetidos⁴. Segundo Jorbert (1983), essa forma de ação reforça a lógica que orienta a dependência pessoal. No entanto, Machado et al. (1987) ponderam que tal consideração pode ser demasiadamente monolítica para explicar a riqueza e a complexidade que revestem a associação de pessoas social e economicamente marginalizadas. Machado et al. (1987) consideram que tais associações devem ser entendidas como "um estar sendo historicamente" e, nesse sentido, devem refletir diversos aspectos como: a) as características da sociedade e o seu grau de mobilização; b) a conjuntura político-institucional; c) o papel do agente externo; d) a experiência de participação da população marginalizada.

Observa-se que, confrontando as colocações desses autores, participação pode assumir diferentes conotações nos programas de desenvolvimento. Tendo como referência essas possíveis conotações, este grupo procurou analisar as Associações Comunitárias de um município sulmineiro a partir da perspectiva de participação social como um instrumento que poderia elevar o poder de reivindicação e negociação dos bairros periféricos, ou como um instrumento que poderia reforçar situações de dependência, patronagem ou clientelismo. Para a condução deste estudo, procurou-se, especificamente:

- a) analisar a história dessas associações, envolvendo a natureza de suas origens
 - i) surgimento espontâneo ou induzido,
 - ii) objetivos que motivaram a organização;
- b) natureza da liderança, envolvendo
 - i) caracterização da liderança no que se diz respeito à sua integração com a política local,
 - ii) processo de escolha da liderança formal;
- c) principais realizações das associações e participação dos seus membros;
- d) formas de participação dos membros das associações, envolvendo,
 - i) diagnóstico dos problemas,
 - ii) estabelecimento de ações para solucioná-los,
 - iii) avaliação das ações efetuadas.

3 ÁREA DO ESTUDO

O município onde este estudo foi realizado está situado na região sul do Estado de Minas Gerais. Em 1980, possuía uma população de aproximadamente 50 mil habitantes, sendo que 86% destes residiam na área urbana. Em 1982 existiam nessa cidade 13 bairros com características típicas de áreas periféricas: predominância de famílias oriundas do meio rural (60,60%); baixo nível de assistência médico-odontológica (assistência média igual a 40,60% e assistência odontológica

igual a 31,70%); baixo grau de escolaridade (20,20% de analfabetos e 65,90% com primeiro grau incompleto); 37,50% dos homens eram empregados na construção civil e 53,80% das mulheres eram empregadas domésticas; o tamanho médio das famílias era de 5,0 membros.

4 METODOLOGIA

Foram utilizados os seguintes instrumentos para a coleta de dados: a) análise de documentos referentes à organização das Associações Comunitárias; b) *focused interview* ou seja, elaboração de uma lista de questões ou tópicos a serem cobertos, mas o modo como as questões eram formuladas decorria do próprio desenvolvimento da entrevista. Segundo Stacey (1977), *focused interview* é uma técnica de entrevista particularmente útil para coleta de informações onde experiências, sentimentos, razões e motivos sejam envolvidos. Além disto, Galtung (1981) considera que a maior vantagem das questões não estruturadas é a flexibilidade que elas permitem, seja na forma como as perguntas são formuladas pelo entrevistador, seja no modo pelo qual o entrevistado irá respondê-las. Esta forma de conduzir a entrevista pode, observa Galtung (1981), fornecer ao pesquisador informações extras e relevantes para a compreensão do objeto de estudo. Foram entrevistados, no período de 1988-89, dois funcionários da Prefeitura Municipal envolvidos com as Associações Comunitárias, os 12 presidentes das associações e 60 moradores dos bairros periféricos. Em 1992 esta pesquisa foi retomada⁵ com o objetivo de observar se o quadro detectado no estudo anterior havia alterado. Novamente, os 12 presidentes das Associações Comunitárias foram entrevistados.

5 PRINCIPAIS RESULTADOS

Esta seção é constituída de três partes nas quais são apresentados os resultados parciais da pesquisa: "Origens das Associações", "Traços de Patronagem e Clientelismo", "Realizações das Associações e Envolvimento dos Moradores". Os nomes de pessoas mencionadas nesta seção são fictícios.

5.1. Origens das Associações

A maioria das Associações Comunitárias (91,70%), existentes na cidade onde este estudo foi realizado, surgiu no período de 1986 a 1988 (Quadro 1). Segundo depoimentos de 10 (83,30%) dos presidentes dessas associações, a idéia de organizá-las foi estimulada por políticos locais ou por pessoas a eles ligadas.

(...) surgiu devido ao desemprego dos moradores. (...) Na época da candidatura do Prefeito, Sr. Márcio, sua esposa, D. Márcia, que já conhecia as experiências nos grandes centros, procurou os moradores e fizeram uma reunião onde discutiram as idéias de formar uma indústria de doces com o fundo comunitário, onde seriam empregados mães e crianças. D. Márcia procurou, na época, Sô Antônio e o Sô Aloisio [respectivamente, primeiro Presidente e primeiro Vice-Presidente da Associação Comunitária] para colocar a idéia em prática. (...) A diretoria foi aclamada pelos moradores. Houve o comparecimento de mais ou menos 30 pessoas. (Presidente de Associação).

Fábio [Deputado Estadual] visitou o bairro, juntamente com Fabiano [Presidente Conselho de Desenvolvimento Comunitário - CDC], quando sugeriram a formação da Associação para, de início, participar do programa do leite. (Presidente de Associação)

Antes das eleições do ano passado [1988], o Fabiano [Presidente do CDC] trouxe a idéia para montar uma Associação, cuja experiência havia tido sucesso nos grandes centros. Ele sugeriu que escolhesse um vereador e reivindicasse recursos para o bairro e, vindo [pedido de recursos] da Associação, teria mais força. (Presidente de Associação).

Foi convocada uma reunião com moradores do bairro. (Ela) foi realizada no bar pelos políticos que prometeram distribuir cobertores para os pobres. Nessa reunião, surgiu a idéia de montar uma Associação, pelos políticos que tinham interesses. [Presidente de Associação].

A idéia partiu do Fabiano [Presidente do CDC] e da D. Marilda [funcionária da prefeitura]. O Fabiano sempre visitou o bairro e sabia de seus problemas. Então, ele me propôs se eu queria ser líder do bairro e eu aceitei. (Presidente de Associação).

QUADRO 1 - Ano de fundação das Associações Comunitárias

Ano	Associações N	Comunitárias %
1982	1	8,30
1986	5	41,70
1987	2	16,70
1988	4	33,30
TOTAL	12	100,00

Fonte: Dados da pesquisa

Somente na declaração de dois presidentes (16,70%) os políticos locais ou pessoas a eles ligadas não foram citadas como incentivadores da organização de suas Associações Comunitárias. Para esses presidentes, suas associações originaram-se de necessidades percebidas e resultaram de suas próprias iniciativas ou de iniciativas de um pequeno grupo de amigos e vizinhos, alguns dos quais já haviam participado de experiências dessa natureza em outras cidades:

O Sô Pedro morava em Três Corações e participou do movimento de ajuda comunitária. Teve presente também, em São Paulo onde ocorre estes movimentos. Quando mudou para [esta cidade], a rua onde morava não era calçada. Como o pleiteamento do calçamento das ruas estava difícil, ele pensou em organizar uma Associação. (Presidente de Associação).

O fato de 83,30% dos presidentes das Associações Comunitárias terem declarado que as idéias de organizá-las haviam sido, direta ou indiretamente, estimuladas pelos políticos locais constitui um indicador de que tais organizações não surgiram espontaneamente entre os moradores. Além disso, ao relacionar esse fato com outras informações, observou-se que o envolvimento de políticos locais na organização dessas associações era parte de uma estratégia que visava a ampliação de suas bases eleitorais, aproveitando as oportunidades criadas pelos programas comunitários da Secretaria de Ação Comunitária (SEAC), órgão público federal, então ligado à Secretaria do Planejamento. Segundo informações de um funcionário da Prefeitura Municipal, para que os recursos da SEAC fossem liberados, era necessário que os bairros possuíssem Associações Comunitárias formalizadas e que essas elaborassem em um formulário simplificado fornecido pela própria SEAC, um projeto de interesse comunitário como, por exemplo, obras de infra-estrutura (eletrificação, telefone comunitário, rede de esgoto), creches, material escolar, etc. Os projetos eram encaminhados à SEAC e, se aprovados, os recursos eram repassados às prefeituras, as quais os liberavam mediante apresentação de recibos de despesas, efetuadas pelas Associações. Estes projetos estimularam o Prefeito e os seus aliados políticos a se empenharem na organização das Associações Comunitárias para obtenção dos recursos disponíveis. No entanto, tal empenho se deu guiado por uma estratégia que visava a ampliação das bases eleitorais dos partidos que apoiavam o executivo municipal.

A criação no município do Conselho de Desenvolvimento Comunitário (CDC) e a contratação de um funcionário, cuja função na Prefeitura Municipal era de assessorar as Associações Comunitárias foram os primeiros passos para montar a estratégia de ampliação das bases eleitorais dos partidos situacionistas. Essa estratégia garantia o espaço político do Deputado Estadual com fortes vínculos no município, uma vez que o Presidente do CDC era seu aliado. Também preservava o espaço político do Prefeito através do funcionário contratado para assessorar as associações, espaço que também era preservado pela atuação da Primeira Dama⁶. Considerando que era necessário a criação de Associações Comunitárias para se ter acesso aos recursos da SEAC, o segundo passo da estratégia foi contatar pessoas influentes nos bairros para "liderarem" a organização das associações.

As declarações sobre a origem das associações, anteriormente transcritas, ilustram essa situação. Em uma dessas declarações, o entrevistado relata a proposta da esposa do prefeito sobre a organização da Associação Comunitária e de uma indústria artesanal em um dos bairros, observando que essa senhora havia procurado dois moradores "para colocar a idéia em prática", os quais, posteriormente, seriam escolhidos, por aclamação, presidente e vice-presidente da Associação. Em uma outra declaração, o Presidente de uma Associação relata que o Presidente do CDC, pessoa que ele considera conhecedora dos problemas do bairro, o havia convidado para "ser líder" e que ele

aceitou o convite. O Quadro 2, onde se apresenta a caracterização das pessoas não residentes nos bairros e envolvidas na criação das Associações Comunitárias, também ilustra a articulação dos programas do SEAC com a estratégia eleitoral dos partidos que apoiavam o executivo municipal.

QUADRO 2 - Caracterização das pessoas não residentes nos bairros, mas envolvidas na organização das Associações Comunitárias, segundo declarações dos seus presidentes

Código da Associação	Nº de Pessoas Envolvidas	Caracterização
001	1	▪ Radialista, jornalista e candidato a vereador em 1988
002	1	▪ Presidente do CDC e candidato a vereador em 1988
003	2	▪ Deputado estadual ▪ Presidente do CDC e candidato e vereador em 1988
004	1	▪ Presidente do CDC e candidato e vereador em 1988
005	2	▪ Primeira Dama ▪ Parente da Primeira Dama
006	1	▪ Presidente do CDC e candidato a vereador em 1988
008	2	▪ Professor do segundo grau e candidato a vereador em 1988 ▪ Presidente do CDC e candidato a vereador em 1988
009	1	▪ Deputado Estadual
011	2	▪ Farmacêutico e vereador ▪ Prefeito
012	2	▪ Presidente do CDC e candidato a vereador em 1988 ▪ Advogado, funcionário da prefeitura e filiado ao partido do prefeito

Fonte: Dados da pesquisa

A origem das Associações Comunitárias no município tem outra versão no discurso oficial. Segundo Mário, funcionário da prefeitura encarregado de assessorar as associações, elas foram organizadas a partir da idéia de se *"estabelecer uma administração participativa e aberta aos problemas dos bairros menos favorecidos e, portanto, mais democrática"*. Apontou, também, a existência dos programas nacionais coordenados pela SEAC, cujos recursos somente eram liberados para as associações. Assim, observa, *"a prefeitura apoiou a formalização das Associações Comunitárias para que as populações dos bairros carentes pudessem se beneficiar desses programas"*. O discurso oficial, ao mesmo tempo que procurava ocultar a estratégia de ampliação das bases eleitorais da liderança política local, apresentava-se, também, como um veículo de legitimação da administração municipal na medida em que articulava, simultaneamente, expressões como *"administração participativa"*, *"problemas dos bairros menos favorecidos"* e *"administração democrática"*. Esse discurso, ao encontrar ressonância entre os segmentos sociais marginalizados, pode reforçar traços de patronagem, alimentar clientelismo e render votos, que era o alvo da estratégia.

5.2 Traços de Patronagem e Clientelismo

A origem das Associações Comunitárias descarta a possibilidade de considerá-las como um possível instrumento de poder de contraposição ao revelar traços de patronagem e clientelismo que permeavam tais associações. Patronagem refere-se ao sentimento de impotência das pessoas para lidar com os problemas que enfrentam e a predisposição para recorrer aos indivíduos, tidos como mais poderosos, na tentativa de solucioná-los. Assim, a patronagem pode predispor ao clientelismo, que é entendido como troca de favores, sendo que, nessa troca, está envolvida, de um lado a solução de problemas e, do outro a lealdade política. As relações de patronagem e clientelismo encontram situações favoráveis para florescerem quando as pessoas demonstram atitudes que expressam sentimentos de impotência e visões negativas de si mesmas⁷.

(...) A vila é pobre, não é de classe média (...) e o pessoal não tem força. (Morador).

O povo (...) é muito pobre e sem união.

São acomodados por causa da formação e não têm cultura (...). (Morador).

Porque as pessoas pensam isoladamente e não juntam para resolver os problemas. (Morador).

Os moradores aqui não são capazes de reivindicar sozinhos. A maioria não é preparada, não tem estudo e por isso tiveram de ter uma representação (...). (Presidente de Associação).

A interpretação que tais pessoas fazem de si mesmas como atores sociais e do contexto que atuam, representada pelo sentimento de impotência e pela visão negativa, cria as condições favoráveis para as relações de patronagem e clientelismo, conduzindo à articulação "Associações Comunitárias - Pessoas Influentes - Benefícios", que será comentada a seguir.

Nove (75,00%) dos presidentes acreditavam que as Associações Comunitárias, conjugadas à intermediação de políticos locais ou pessoas a eles ligadas, contribuiriam para a realização das obras de infra-estruturas que seus bairros necessitavam (por exemplo, pavimentação de ruas, instalação ou ampliação das redes de esgoto, água e luz), bem como proporcionariam acesso a benefícios como distribuição de leite às famílias carentes, construção de escolas e creches. Foi essa articulação, "Associações, pessoas influentes e benefícios", que tornou tais presidentes receptivos à idéia de organizar as Associações Comunitárias e levou três deles (25,00%) a incluir pessoas não residentes nos bairros como membros das diretorias de suas associações.

Marcos (advogado e assessor do prefeito) tem muitos contatos com moradores do bairro. Por isso, tem muitos amigos aqui. (...). Marcos é meu amigo e se dispõe a nos ajudar. (Presidente de Associação).

Por ele trabalhar na prefeitura e tem contato com as pessoas das associações, ficando mais fácil trazer as informações para a associação. (Presidente de Associação).

Tem familiares residentes neste bairro, por isso ele [Fabiano, Presidente do CDC] está por dentro dos problemas que enfrentamos e ele é coordenador das associações (Presidente de Associação).

Os problemas dos bairros e o sentimento de incapacidade para solucioná-los constituíram fatores que favoreceram as relações clientelísticas. Esta situação e os fatos relacionados à origem das Associações Comunitárias indicam que tais associações não podiam ser percebidas como meios capazes de aumentar o poder de negociação e reivindicação dos bairros periféricos, mas, sim, como instrumentos que reforçavam a estratégia de ampliação das bases eleitorais de lideranças políticas do município. Dois presidentes reconheciam que "as associações eram metas para conseguir votos". No entanto, consideravam que pouco poderiam fazer para romper com essa situação.

Se a gente não aceitar este esquema nenhum benefício vem para o bairro. Depois todos dizem que foi a gente que criou caso e obra não foi feita. (Presidente de Associação).

Como será discutido na próxima seção, esse reforço foi favorecido pelos programas comunitários criados pela SEAC.

5.3. Realizações das Associações Comunitárias e Envolvimento dos Moradores

As realizações das Associações Comunitárias, apontadas pelos presidentes, constituem uma série de benefícios obtidos de órgãos públicos, especialmente da SEAC e a da Prefeitura Municipal as quais foram indicadas 21 (70,00%) e 7 (23,30%) vezes, respectivamente, como patrocinadoras de tais benefícios (Quadro 3). Do total de 28 benefícios apontados, 10 (35,70%) correspondiam ao programa da SEAC de distribuição de leite para as famílias carentes e 8 (28,60%) aos recursos para realização de obras de infra-estrutura, onde a Prefeitura Municipal foi apontada seis vezes e a SEAC três vezes como instituições patrocinadoras, sendo que em um dos casos, as duas instituições aparecem juntas (Quadro 3).

A obtenção desses recursos era resultado direto de entendimentos entre os dirigentes das associações e as autoridades do município. Quando se tratava de programas da SEAC, eram os funcionários que preenchiam os formulários em nome das associações e elaboravam o cadastro das famílias a serem beneficiadas pelo "programa do leite". Quando as Associações Comunitárias não eram legalmente formalizadas, o que ocorria com cinco associações (41,70%), os pedidos auxílios à SEAC eram encaminhados em nome do Conselho de Desenvolvimento Comunitário (CDC). Assim, os moradores dos bairros possuíam uma participação reduzida nas decisões suas associações.

QUADRO 3 - Principais benefícios obtidos pelas Associações Comunitárias, segundo declarações dos presidentes

Código da Associação	Benefícios Obtidos	Órgão	Época
001	- Material para saneamento básico	SEAC	1986
	- Material escolar	SEAC	1986
	- Material para escritório	SEAC	1986
	- Biblioteca	SEAC	1986
	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89
002	- Alimentos	PM	1988
003	- Empréstimo de área e equipamentos para horta comunitária	OPF	1988
	- Sementes e adubos	SEAC	1988
	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89
004	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89
005	- Material para construção de indústria artesanal	SEAC/LBA	1988
	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89
006	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89
007	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89
008	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89
009	- Não recebeu nenhum tipo de ajuda	SEAC	1988/89
010	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89
011	- Instalação de rede elétrica	PM	1986
	- Instalação de rede de água	PM	1986
	- Instalação de rede de esgoto	PM/SEAC	1986
	- Cobertores	SEAC	1988
	- Adubo para horta comunitária	SEAC	1988
	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89
012	- Material escolar	SEAC	1988
	- Armações para óculos	SEAC	1988
	- Instalação de rede elétrica	PM	1988
	- Instalação de rede de água	PM	1988
	- Instalação de rede de esgoto	PM	1988
	- Leite para as famílias carentes	SEAC	1988/89

Fonte: Dados da Pesquisa

Siglas: LBA = Legião Brasileira de Assistência; OPF = Órgão Público Federal; PM = Prefeitura Municipal; SEAC = Secretaria de Ação Comunitária

As reuniões promovidas eram convocadas com intuito de noticiar a obtenção de algum benefício ou para distribuir os *tickets* mensais para as famílias assistidas pelo programa do leite, oportunidade em que também recebiam as vistas de políticos locais. O envolvimento dos moradores nas eleições das Associações Comunitárias foi, de modo geral, restrito. Em dez associações (83,30%) a escolha de suas diretorias não foi precedida de reuniões preparatórias. Em oito dessas associações, a diretoria foi escolhida por aclamação e, em duas, ela foi indicada pelo Presidente do CDC. Somente em duas associações (16,70%) ocorreram discussões prévias sobre a escolha da diretoria e, em uma delas, a eleição foi disputada por mais de uma chapa. O comparecimento à reunião em que a diretoria foi escolhida, foi reduzido, não atingindo, em média, 20 moradores.

A não participação dos moradores dos bairros nas atividades das Associações Comunitárias caracteriza a natureza tutorial da intervenção praticada. Ao impedir que tais pessoas fossem envolvidas na identificação dos problemas dos bairros e suas causas, na tomada de decisões planejamento, execução e avaliação das ações que visassem à solução dos problemas identificados, essa forma de intervenção reforçava os laços clientelísticos com a administração municipal, inibindo a possibilidade das associações adquirirem poder de reivindicação e negociação⁸.

A pesquisa sobre Associações Comunitárias foi retomada no final de 1992. Apesar da realização de eleições municipais, o município ainda continuava sob a liderança dos mesmos políticos que haviam incentivado a organização das Associações Comunitárias, os quais agora, não mais contavam com o "programa do leite" e os recursos da SEAC. Foi observado que, durante quase quatro anos, a maioria das Associações permaneceu estagnada. Para seus presidentes a desativação da SEAC e, posteriormente, o término do "programa do leite" geraram "*desânimo das Associações*". Durante este período, apenas duas Associações mudaram sua diretoria. Em uma delas a eleição foi, segundo entrevistados, uma "*armação política*" para substituir o Presidente filiado a um partido de oposição, por um morador ligado à administração municipal. Na outra Associação, houve a formação de três chapas concorrentes, sendo eleita a chapa de oposição ao executivo municipal.

Essa Associação foi a única que demonstrou avanços. Sua diretoria estava promovendo reuniões freqüentes com moradores para discutir problemas do bairro, organizar áreas de lazer para crianças comprar máquinas de costura e ferramentas para cursos profissionalizantes. Para adquirir fundos para essas atividades, promoviam-se *shows*, bailes e quermesses.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados desta pesquisa, ainda que parciais, indicam que: a) as Associações Comunitárias estudadas não se originaram de ações desenvolvidas pelos moradores dos bairros periféricos, mas foram induzidas por políticos locais como parte de uma estratégia de ampliação de suas bases eleitorais, aproveitando as oportunidades criadas por programas de um órgão público federal, a SEAC; b) o sentimento de incapacidade e a visão negativa que os moradores desses bairros nutriam sobre si mesmos conduziram à articulação "Associações Comunitárias - Pessoas Influentes - Benefícios"; c) os moradores possuíam uma participação reduzida na vida de suas associações, não sendo envolvidos na identificação dos problemas dos bairros e suas causas, na tomada de decisões, planejamento, execução e avaliação das ações que visavam à solução dos problemas identificados. Tais resultados evidenciam que, ao contrário de terem sido instrumentos de contraposição, elevando a capacidade de negociação e reivindicação dos moradores dos bairros periféricos, as Associações Comunitárias foram instrumentos que reproduziram relações de dependência, patronagem e clientelismo. Este estudo é mais um exemplo de como programas "criados para facilitar o acesso das comunidades carentes aos recursos que necessitam" podem ser envolvidos e manipulados por lideranças políticas locais como meios de manutenção do *status quo*. Mas, como foi observado, as associações devem ser entendidas como "um estar sendo historicamente".

NOTAS

- ¹ A experiência de planejamento estadual no Brasil, em sua forma original, traduziu-se, na maioria dos casos, na elaboração de planos de desenvolvimento que simplesmente transpunham, no nível dos estados, as técnicas, mecanismos e processos próprios do planejamento definido escala nacional (Prates et al., 1982: 231).
- ² Seria conveniente observar que estudos sobre desenvolvimento rural e urbano, realizados no final da década de sessenta e início da década de setenta em diferentes países, mostraram que programas criados para atender as "categorias sociais menos privilegiadas" pouco haviam contribuído para melhorar suas condições objetivas de vida. A partir dessa época, "participação dos beneficiários" nos programas e projetos de desenvolvimento passou a ser parte estratégias de intervenção praticadas por organizações não-governamentais. Nos anos oitenta, "participação" foi, também, incorporada nos programas financiados por instituições como Banco Mundial, FAO, Organização Mundial da Saúde, Organização Mundial do Trabalho e, por influência dessas instituições, nas estratégias de intervenção de agências de diversos países inclusive Brasil. Esse tema é tratado, entre outros, pelos seguintes autores: Bebbington & Farrington (1992); Bebbington et al. (1993); Chambers (1993); Clark (1991); Okali et al. (1994).
- ³ Informações fornecidas por um funcionário da Prefeitura Municipal.
- ⁴ Como sugerem Brown (1994) e Okali et al. (1994), o caráter tutorial não é um traço específico da intervenção praticada pelas instituições oficiais. Ele também pode estar presente nas ações praticadas pelas próprias organizações não-governamentais.
- ⁵ Veja Murad (1993).
- ⁶ As funções desempenhadas pela Primeira Dama do município um caráter assistencialista, voltados para as obras sociais.
- ⁷ Veja Galjart (1968: 84-114) e Jobert (1983)
- ⁸ Para discussão sobre poder de contraposição veja, autores, Oakley (1980), & Marsden (1985) e Verhagen (1984).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEBBINGTON, A. & FARRINGTON, J. "Private voluntary initiatives: enhancing the public sector's capacity to respond to NGO needs". WORLD BANK AGRICULTURE SYMPOSIUM, Washinton, 1992. 31p.
- BEBBINGTON, A.; THIELE, G.; DAVIES, P. & RIVEROS, H. **Non-governmental organizations and State in Latin America**, Londres, Routledge, 1993. 290p.
- BROWN, D. (1994). **Strategies of social development**. Reading, The University of Reading, Faculty of Education and Community Studies, 1994. 77p.
- CHAMBERS, R. **Challenging the professions**. Londres, Intermediate Technology Publications, 1993. 143p.
- CLARK, J. **Democratizing development**. Londres, Earthscan Publications, 1991. 143p.
- GALJART, B.F. **Itaguai: old habits and new practices in a Brazilian land settlement**. Wageningen, Centre of Agricultural Publishing and Documentation, 1968. 170p.
- GALJART, B.F. "Counterdevelopment: a position paper". **Comunity Development Journal**, Oxford, 16(2): 88-96, apr. 1981.
- GALTUNG, J. "Data collection". In: THOMPSON, K. & TUNSTALL, J. **Sociological perspectives**. Londres, Penguin Books, 1981, p.518-541.
- JOBERT E. "Clientelism, patronage and participation". **Dialogue about Participation**, Genebra, n° 4: 7-31, oct. 1983.
- MACHADO, E.P. (org.). **Poder e participação política no campo**. São Paulo, HUCITEC, 1987, 152p.
- OAKLEY P. "Participation in development in N. E. Brazil". **Community Development Journal**, Oxford, 15(1): 10-22, jan. 1980.
- OAKLEY, P. & MARSDEN, D. **Approaches to participation in rural development**. Genebra, International Labour Office, 1985. 91p.
- OKALLI, C.; SUMBERG, J. & FARINGTON, J. **Farmer participatory research: rhetoric and reality**. Londres, Intermediate Tecnology Publications, 1994. 159p.
- MURAD, B.T.M. **Associações comunitárias e participação social**. Lavras, ESAL, 1993. 80p.
- PRATES, A.A.; ANDRADE, L.A.G; FERNANDES, C.L.L. & MUNDIN, R.N. "A emergência da estratégia do planejamento participativo em Minas Gerais". **Fundação João Pinheiro**, Belo Horizonte, 12 (9): 230-245, 1982.
- STACEY, M. **Methods of social research**. Oxford, Pergamon, 1977. 173p.
- VERHAGEN, KV. **Cooperation for suvival**. Dordrecht, ICG Printing, 1984. 249p.