

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Lina Paola Rubio Saavedra

**A construção da cidadania e defesa dos direitos da população em
situação de vulnerabilidade social: a mediação social de uma
ONG local numa zona da periferia de Porto Alegre.**

Porto Alegre

2013

Lina Paola Rubio Saavedra

**A construção da cidadania e defesa dos direitos da população em
situação de vulnerabilidade social: a mediação social de uma
ONG local numa zona da periferia de Porto Alegre.**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosinha Machado Carrion

Porto Alegre

2013

CIP - Catalogação na Publicação

Rubio Saavedra, Lina Paola

A construção da cidadania e defesa dos direitos da população em situação de vulnerabilidade social: a mediação social de uma ONG local numa zona da periferia de Porto Alegre / Lina Paola Rubio Saavedra. -- 2013.

114 f.

Orientadora: Rosinha Machado Carrion.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. Cidadania. 2. Participação. 3. ONGs. 4. Mediação Social. I. Carrion, Rosinha Machado, orient. II. Título.

Lina Paola Rubio Saavedra

**A construção da cidadania e defesa dos direitos da população em
situação de vulnerabilidade social: a mediação social de uma
ONG local numa zona da periferia de Porto Alegre.**

Dissertação de mestrado apresentada ao
programa de Pós-Graduação em Administração
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do título
de Mestre em Administração.

Aprovada em: ___ de junho de 2013

Banca examinadora:

Prof^a. Rosinha da Silva Machado Carrion
Orientadora

Prof^a. Jussara Prá Reis
Membro (UFRGS-PPGPOL)

Prof. Marcelo Kunrath Silva Instituição
Membro (UFRGS-PPGS)

Prof. Ariston Azevêdo Mendes
Membro (UFRGS-PPGA)

Y miren lo que son las cosas
porque para que nos vieran
nos tapamos el rostro
para que nos nombraran
nos negamos el nombre
apostamos el presente
para tener futuro
y para vivir
morimos...

Pedro Guerra

RESUMO

O presente estudo objetivou analisar a mediação social realizada por uma ONG de mulheres formada por habitantes do bairro em que atua. A mediação social é vista como um processo que pode contribuir à construção da cidadania em uma população em situação de vulnerabilidade social. O tema pesquisado parte do interesse em estudar mecanismos que contribuam para que as ONGs atuem como mediadoras “positivas”, de forma que, em sua intervenção sobre populações em situação de vulnerabilidade social, possibilitem a construção da cidadania ativa. A revisão teórica abrangeu dois grandes capítulos: (I) democracia, cidadania e participação política (II) possibilidades e limites das organizações não governamentais como mediadoras sociais. O primeiro subdividiu-se nos seguintes tópicos: o caminho da democracia no contexto da América Latina e do Brasil; a abordagem histórica da cidadania e a participação como dimensão da cidadania; as marcas qualitativas de fenômenos participativos e, finalmente, o papel do movimento de mulheres na construção democrática no Brasil. O segundo capítulo subdividiu-se da seguinte forma: a emergência e a caracterização das ONGs, considerando os antagonismos e as contradições que intervêm em sua existência; as perspectivas teóricas sobre a mediação social, seguidas da discussão sobre o papel das ONGs como mediadoras das demandas da população. Para tanto, estabeleceram-se como objetivos específicos: (i) compreender a perspectiva de cidadania praticada pelas mediadoras sociais locais; (ii) avaliar as marcas qualitativas da participação na mediação social da ONG. A pesquisa foi de cunho qualitativo, apoiou-se no método de estudo de caso e, para a coleta de dados, utilizou-se de observação participante, de conversas informais e de pesquisa documental. Optou-se pelo “caminho do pensamento” hermenêutico-dialético (MINAYO, 1996) para guiar a análise de dados e, para a sistematização dos dados coletados, utilizou-se a análise de conteúdo. Entre os principais resultados, encontrou-se que o processo de mediação social da ONG originária da localidade revela necessidades, contradições e tensões semelhantes às que afetam as ONGs não originárias do meio em que atuam, mas também possui vantagens que poderiam ser aproveitadas para contribuir à construção de uma cidadania de “baixo para acima”, como a legitimidade conquistada pelas mediadoras sociais locais e seu posicionamento privilegiado. Por outro lado, sinalizam-se limitações e dificuldades da mediação que, em se mantendo, podem conduzir a práticas personalistas, assistencialistas e clientelistas.

Palavras chave: Cidadania. Participação. ONGs. Mediação social.

RESUMEN

La presente investigación analizó la mediación social realizada por una ONG de mujeres que es creada por los habitantes de un barrio con población en situación de vulnerabilidad social. El tema parte del interés en estudiar mecanismos que contribuyan a la actuación de las ONGs como mediadoras “positivas” en su intervención en las poblaciones en situación de vulnerabilidad social, de forma que posibiliten la construcción de la ciudadanía. La revisión teórica comporto dos capítulos:(i) democracia, ciudadanía e participación política (ii) posibilidades y límites de las ONGs como mediadoras sociales. El primero se subdividió en los siguientes tópicos: el camino de la democracia en el contexto de América Latina e Brasil; abordaje histórico de la ciudadanía, la participación como dimensión de la ciudadanía; las marcas cualitativas de fenómenos participativos e; finaliza con el papel del movimiento de mujeres en la construcción democrática de Brasil. El segundo capítulo se subdividió de la siguiente forma: la emergencia y la caracterización de las ONGs considerando los antagonismos y las contradicciones que intervienen en su existencia; las perspectivas teóricas sobre la mediación social, seguidas de la discusión sobre el papel de las ONGs como mediadoras de las demandas de la población. Se establecieron los siguientes objetivos específicos: (i) comprender la perspectiva de ciudadanía practicada por las mediadoras sociales; (ii) evaluar las marcas cualitativas de la participación en la mediación social de la ONG. La metodología de la investigación fue de cuño cualitativo, la estrategia fue el estudio de caso y las técnicas de colecta de datos fueron: observación participante, conversaciones informales e investigación documental. Se optó por el “camino de pensamiento” hermenéutico-dialéctico (MINAYO, 1996) para guiar el análisis de datos e para su sistematización se usó el análisis de contenido. Entre los principales resultados se encontró que el proceso de mediación social de la organización, que es fundada por la población, revela necesidades, contradicciones e tensiones similares a las que afectan a ONGs cuyos miembros son externos al barrio. Por otro lado, se señalan limitaciones y dificultades de la mediación que, de mantenerse, pueden conducir a prácticas personalistas, asistencialistas y clientelistas.

Palavras clave: Ciudadanía. Participación. ONG. Mediación social.

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1. Esquema teórico..... | 16 |
| Quadro 2 - Plano de pesquisa..... | 51 |
| Quadro 3. Unidades de análise | 56 |
| Quadro 4 - Etapas da fase exploração do material. | 59 |
| Quadro 5 - Problemáticas detectadas na população do Morro da Polícia..... | 65 |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| I DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA | 17 |
| 1.1 O DIFÍCIL CAMINHO DA DEMOCRACIA NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO | 17 |
| 1.2 CIDADANIA | 20 |
| 1.3 PARTICIPAÇÃO COMO DIMENSÃO DE CIDADANIA | 27 |
| 1.3.1 Características qualitativas da participação política..... | 29 |
| 1.4 MOVIMENTO DE MULHERES NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E DA PARTICIPAÇÃO..... | 32 |
| II POSSIBILIDADES E LIMITES DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS COMO MEDIADORAS SOCIAIS | 36 |
| 2.1 CONTEXTO DO SURGIMENTO DAS ONGS NA AMÉRICA LATINA | 36 |
| 2.2 DELIMITAÇÃO DA MEDIAÇÃO SOCIAL..... | 41 |
| III PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 50 |
| 3.1 TIPO DE PESQUISA | 50 |
| 3.2 PLANO DE PESQUISA | 51 |
| 3.2.1 Fase exploratória | 52 |
| <i>Técnicas e instrumentos de coleta de dados</i> | 53 |
| <i>Dimensões e categorias de análise</i> | 55 |
| 3.2.2 Fase de trabalho de campo..... | 57 |
| 3.2.3 Fase exploração do material..... | 58 |
| IV CIDADANIA E MEDIAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO LOCAL | 61 |
| 4.1 DESCRIÇÃO DO BAIRRO | 61 |
| 4.2 DESCRIÇÃO DA ONG | 66 |
| V RESULTADOS E ANÁLISE | 70 |
| 5.1 CONTEXTO INICIAL DA PESQUISA..... | 71 |
| 5.2 PERSPECTIVA DA CIDADANIA PRATICADA..... | 73 |
| 5.3 AS MARCAS QUALITATIVAS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA MEDIAÇÃO SOCIAL DA ONG | 80 |
| VI CONSIDERAÇÕES FINAIS | 101 |
| REFERÊNCIAS | 107 |
| APÊNDICE | 113 |
| APÊNDICE A. QUADRO DO PERFIL DAS PRINCIPAIS PESSOAS ENVOLVIDAS DURANTE A PESQUISA..... | 113 |
| ANEXOS..... | 114 |

INTRODUÇÃO

A presente dissertação refere-se à mediação social realizada por uma ONG de mulheres originária do bairro em que atua, vista esta mediação como um processo que pode contribuir à construção da cidadania em uma população em situação de vulnerabilidade social. O interesse em estudar este tema foi fomentado pelo percurso da pesquisadora, e começa a partir da sua experiência como voluntária numa Organização da Sociedade Civil, na Colômbia¹, que despertou o sentido de trabalhar por uma mudança social. Logo, como trabalhadora desta e de outras organizações sociais, diversas dificuldades e contradições se apresentaram no andamento das atividades, as quais reforçaram o interesse em conhecer como, de fato, todo o esforço de uma organização e das pessoas que nela atuam pode possibilitar uma mudança positiva na desigualdade social presenciada. Esse interesse levou ao estudo sobre temas relacionados à inquietação provocada, como: participação cidadã, impacto dos projetos sociais, gestão de projetos, entre outros.

Em vista disso, a pesquisadora se propôs a realizar o mestrado fora do país de origem, entre outras razões, para ampliar seu conhecimento e, no futuro, conseguir encaminhar projetos sociais que contribuam à diminuição das problemáticas sociais observadas. A escolha do Brasil deu-se pelo fato de ser um país que oferece oportunidades de realizar estudos de pós-graduação e cujas realidades não são tão díspares ao contexto colombiano. Desse modo, iniciou-se desde o ano 2009, o processo para ingressar ao Programa de Pós-graduação em Administração da UFRGS e o relacionamento com a Prof^a. Rosinha Carrion, orientadora desta dissertação. Após o ingresso no programa, em 2011, os aportes da referida orientadora e os conteúdos estudados nas disciplinas auxiliaram na elaboração do projeto “A mediação de ONGs na construção da cidadania em duas populações em situação de vulnerabilidade: uma em Porto Alegre, no Brasil, e a outra em Bogotá, na Colômbia”. Após sua aprovação em banca e aprimoramento do projeto, conforme as sugestões da mesma, procedeu-se à escolha do campo de estudo no Brasil de acordo com os critérios delimitados. O tempo estimado para dito fim não foi suficiente, o que levou a restringir o estudo a um só caso, na cidade de Porto Alegre, no Brasil, abandonando a proposta inicial de realizar o outro estudo de

¹ Fundación Catalina Muñoz

caso na Colômbia. Apesar da desilusão pela falta de tempo, que impossibilitou a efetivação do objetivo inicial, a realização da pesquisa de campo em Porto Alegre trouxe ânimo a cada dia, pois as descobertas foram muito além do esperado, e resultaram em mais questionamentos a serem pesquisados num futuro próximo.

Ao começar os estudos que sinalizaram um caminho para a busca de uma mudança positiva na desigualdade social, nos contextos latino-americano e brasileiro, identificou-se, em consonância com Sorj (2004), que a cidadania e o alcance de um regime democrático efetivo vêm sendo apontados como forma de alcançar uma ordem social mais justa e equânime. No caso do Brasil, esse propósito de estabelecer o regime democrático é marcado pelo percurso histórico de um extenso período de regime militar em que a conquista da redemocratização foi influenciada, em parte², pelas lutas coletivas que demandavam mudanças no governo, e que culminou com o estabelecimento do Estado de Direito, no período do Movimento Constituinte de 1988. Em diversas regiões do Brasil, durante o processo de redemocratização, os movimentos sociais reivindicavam direitos de cidadania e colocavam em prática diferentes experiências democráticas³ que visavam o direito a participar nas decisões em nível local (SANTOS, 2003).

Nesse processo de construção da democracia no Brasil, sobressaíram-se as contribuições das lutas sociais e o surgimento e conformação das ONGs, como aponta Scherer-Warren (1999, p.48), ao afirmar que houve uma tendência geral na América Latina das “denominadas ‘lutas de libertação’ contra o intitulado imperialismo econômico e político (sistema de dominação externa) e contra as ditaduras militares (sistema de autoritarismo interno)”, movimentos aos quais as ONGs também se associaram no passado.

No Chile, no Peru e na Colômbia, as ONGs desenvolveram sua relação com o poder político em colaboração mais direta com o governo central. Em outros países da região, como Brasil e México, atuaram mais como “interlocutoras de outros atores sociais com o Estado ou como fiscalizadoras das ações governamentais”

² Também foi influenciada pelas pressões globais para mudar ao regime e a dinâmica econômica do país.

³ Uma das experiências mais conhecidas por ter possibilitado uma gestão democrática eficaz se reconhece, em particular, no Orçamento Participativo de Porto Alegre³. Este se apresenta como um caso bem sucedido de combinação dos elementos da democracia representativa e participativa, fazendo da participação um elemento para a construção de um tipo diferente de Estado que envolve outra relação entre os cidadãos- governantes e governados.

(SCHERER-WARREN, 1999, p.49). De tal modo que, no Brasil, muitas das conquistas sociais expressas na constituição de 1988 estiveram associadas à pressão e apoio das ONGs e dos movimentos sociais. Contudo, mais recentemente, sinaliza-se que estas organizações se vêm desvinculando organicamente dos movimentos sociais e assumindo responsabilidade por demandas sociais que, em princípio, deveria ser assumida pelo Estado, o que por vezes, pode comprometer sua autonomia e compromisso na construção da cidadania (DAGNINO, 2004a).

A partir dessa redefinição do papel que exercem as ONGs, em função do interesse público, surge a necessidade de problematizar a contribuição dessas organizações para a diminuição da desigualdade social e a construção da cidadania (STEIL; CARVALHO, 2007; GOHN, 2000; AMORIM, 2007). De modo que se resista a possíveis atuações destas organizações que venham a perverter o sentido e a prática de palavras como cidadania, participação e sociedade civil, que dão origem às políticas, projetos e ações governamentais e, ainda precaver que as mesmas “possam acabar servindo aos objetivos do projeto que lhes é antagônico” (DAGNINO, 2004a, p.97). Desse modo, vislumbra-se a relevância de pesquisar mecanismos que contribuam à atuação das ONGs, para que possam ser mediadoras “positivas”. Gohn (2000, p.61) afirma que as ONGs, por constituírem um mecanismo menos burocratizado e mais espontâneo, podem representar um “novo espaço organizativo da sociedade civil” de forma que, em sua intervenção nas populações em situação de vulnerabilidade social, possibilitem a construção da cidadania.

Optou-se por pesquisar a mediação de uma ONG que tenha sido criada e seja operada por pessoas da mesma comunidade na qual atua, pois, como o indicam Nussbaumer e Ros (2011), estudos deste porte podem levar a observar como os atores, partindo de um “posicionamento desfavorável” em comparação com os técnicos e com as organizações externas, podem vir a legitimar suas visões de mundo e suas lógicas da ação na defesa dos direitos da população.

Assim, originou-se o seguinte questionamento que orienta o presente trabalho: quais são as possibilidades e limites da mediação social de uma ONG de mulheres originada no bairro em que atua, para a construção da cidadania em uma população em situação de vulnerabilidade social?

Com vistas a dar resposta a esse questionamento, elaborou-se a revisão teórica que comporta dois capítulos: (i) democracia, cidadania e participação política

(II) possibilidades e limites das organizações não governamentais como mediadoras sociais.

O primeiro capítulo se subdivide da seguinte forma: o primeiro tópico aborda as influências que vêm intervindo nos regimes político, social e econômico da América Latina, com foco no processo brasileiro e segundo, principalmente, os aportes de Netto (2009), Sorj (2004) e Dupas (2003). O seguinte tópico, tendo em vista o perfil do sujeito de pesquisa, tratou da importância das mulheres na caminhada por democracia no Brasil, fazendo referência, principalmente, a Godinho (2004), Farah (2004) e Prá e Epping (2012). O terceiro tópico delimitou a cidadania como uma construção histórica, sobretudo na perspectiva de Carvalho (2010), Silva (2008) e Dagnino (2000, 2004a, 2004b). Encerra-se este capítulo com a delimitação da participação como sinônimo de cidadania, de acordo com Amorim (2007) e Nogueira (2005), para logo abordarem-se as quatro marcas qualitativas de fenômenos participativos apontadas por Demo (1992, 1996, 2002b, 2007).

O segundo capítulo da revisão teórica abrange a emergência e conformação das ONGs na América Latina e no Brasil, como também a dinâmica que estas vêm exibindo nos tempos atuais conforme, especialmente, Gohn (2000, 2003) e Steil e Carvalho (2007). Segue com a delimitação da mediação social como um processo, de acordo com Neves (2008), Wolf (1956), Sardan (2005) e Nussbaumer e Ros, (2011), para, logo, encerrar o capítulo com três estudos recentes: Silva (2011); Oliveira (2011) e Vilanova (2005), que envolveram a mediação social de ONGs e a promoção da cidadania.

O terceiro capítulo aborda a metodologia da pesquisa que foi de cunho qualitativo, pois este tipo de estudo é adequado para conhecer a mediação social exercida por uma ONG em uma realidade específica. A estratégia escolhida foi o estudo de caso, pois permite aprofundar o conhecimento sobre as dinâmicas envolvidas no processo de mediação social praticado pela ONG. Isso é corroborado por Neves (2008), ao afirmar que a mediação social é um processo provisório, não generalizável, em que cada espaço a pesquisar deve ter consideradas suas especificidades, que abrangem formas especiais de “reprodução social, transmissão de valores, modo de vida e de reordenação da diferenciação, mesmo que, em certo sentido, sob esforço de assimilação e de integração” (NEVES, 2008, p.26). As técnicas de coleta de dados utilizadas foram: a observação participante, as

conversas informais e a pesquisa documental. Optou-se pelo “caminho do pensamento” hermenêutico-dialético (MINAYO, 1996) para guiar a análise de dados e, para a sistematização dos dados coletados, utilizou-se a análise de conteúdo.

O quarto capítulo trata da cidadania e da mediação no contexto local pesquisado e o quinto e último capítulo diz respeito aos resultados e a análise dos dados. Entre os principais resultados, encontrou-se que o processo de mediação social da ONG originária da população revela necessidades, contradições e tensões semelhantes às que afetam ONGs externas. Além disso, apontam-se diferentes oportunidades que podem ser aproveitadas como estratégias para a construção da cidadania.

A autossustentação é visada como meio e não como fim na defesa dos direitos da população. No contexto estudado, a existência de resistências em aceitar favores clientelistas, bem como em continuar com práticas assistencialistas; o fato das mediadoras sociais locais serem um meio para a transmissão de conhecimentos sobre direitos e deveres e sobre formas de acesso às instancias de participação cidadã das quais a população pode ser partícipe; a legitimidade conquistada pelas mediadoras sociais locais e seu posicionamento privilegiado na população – todos – são vistos como oportunidades para uma mediação promotora da cidadania ativa. As considerações finais apontam que, por outro lado, ao não se intervir sobre as limitações e dificuldades encontradas, as oportunidades se poderiam tornar práticas personalistas, assistencialistas e clientelistas.

A presente dissertação objetivou: analisar a mediação social de uma ONG local de mulheres originada no bairro em que atua, com vistas a identificar possibilidades e limites para a construção da cidadania em uma população em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, estabelecem-se como objetivos específicos:

- i. Compreender a perspectiva de cidadania praticada pelas mediadoras sociais locais;
- ii. Avaliar as marcas qualitativas da participação na mediação social da ONG.

Apresenta-se o desafio de abordar a mediação social numa área urbana específica, pois, a maioria dos estudos encontrados foram realizados na área rural,

como a recente pesquisa realizada por Oliveira (2011), bem como o trabalho de Wolf (1956). Outra lacuna no campo temático no que se refere à mediação, é que esta tem sido mais estudada como processo entre técnicos ou especialistas externos e a população local, conforme abordado nos trabalhos de Neves (2008) e Sardan (2005).

Além disso, este estudo justifica-se devido ao apontamento encontrado em três trabalhos (VILANOVA, 2005; Oliveira, 2011; Silva 2011) que assinalam que pesquisar a mediação social pode lançar luzes sobre como experiências sociais podem ou não gerar resistências no seio da sociedade e indicar novos caminhos que possibilitem mudanças em sociedades desiguais como a brasileira.

A contribuição deste estudo para as áreas das ciências sociais, especialmente para a administração, é que a mediação social pode desvendar como a população se relaciona e tem acesso a seus direitos e por sua vez, como pode contribuir para o planejamento das políticas públicas. E ainda o crescente número de ONGs no Brasil e o papel relevante na mediação para o acesso aos direitos da população que vem sendo apontado é outra justificativa para estudar de que modo estas organizações podem interferir na implementação e execução das políticas públicas.

Por fim, o estudo da mediação social de ONGs locais numa sociedade como a brasileira, desigual, segmentada e segregada, pode permitir conhecer o relacionamento das populações em situação de vulnerabilidade social e como estas se conectam e podem chegar a intervir em relacionamentos hierárquicos estabelecidos.

Revisão teórica

O presente estudo pretendeu compreender se a mediação social em defesa dos direitos exercida por uma ONG local, em uma zona com população em situação de vulnerabilidade social contribui para a construção da cidadania entendida como prática social e política ativa por parte dos sujeitos de direitos. A pesquisa esteve focada numa área da região do Morro da Polícia, localizado no bairro Cel. Aparício Borges, em Porto Alegre.

Desenvolvendo-se em uma realidade específica, a pesquisa visou abranger a multidimensionalidade⁴ característica da população local e, para isso, na revisão teórica, tentou-se compreender pluralidade de abordagens, de modo a permitir o diálogo entre antagonismos e contradições que atravessaram o estudo. A seguir o esquema teórico dos principais temas abordados:

Quadro 1. Esquema teórico



Fonte: elaboração própria segundo a revisão teórica.

⁴ A multidimensionalidade caracteriza a unidade complexa, que não se reduz à soma das partes, assim o estudo envolve o reconhecimento de seres e territórios complexos, que são simultaneamente físicos, biológicos, culturais, sociais e psíquicos (MORIN, 2000).

I. DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Na perspectiva de definir o quadro geral e os conceitos que nortearam o trabalho, este capítulo inicial busca esboçar o contexto latino-americano de construção da democracia e da cidadania, seguindo a teoria democrática, com ênfase na situação brasileira, bem como definir as noções fundamentais que constituem as variáveis do estudo.

1.1 O DIFÍCIL CAMINHO DA DEMOCRACIA NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

No presente tópico, tenta-se abranger diferentes fatores que têm influenciado os regimes político, social e econômico da América Latina, com foco no processo brasileiro, de acordo à teoria democrática, já que este contexto delimita a constituição da cidadania no Brasil. Para tanto, consideram-se diferentes autores que, em seus textos, refletem a complexidade da democracia na conjuntura atual do estudo da cidadania.

Analisando a história política da América Latina, Netto (2009) aponta as dificuldades e obstáculos que impediram um maior avanço na luta pela mudança de ordem social, política e econômica. O autor identifica, nos últimos trinta anos, na região, a ocorrência de um “ciclo de desenvolvimento político” caracterizado pela valorização institucional da democracia e tentativa de estabelecer um patamar mínimo de liberdade de expressão e associação. Esse movimento conduz à periodicidade nas campanhas eleitorais e a direitos cívico-políticos como também ao pluripartidarismo e à institucionalização democrática. O autor define democracia formal, basicamente, como aquela que deveria possibilitar um processo de sociabilização plena do poder político, e afirma que isto é impensável sob o capitalismo, já que a ordem do capital precisa de um poder político que expresse seus interesses coletivos e globais e, portanto, exclui os interesses dos que não favorecem sua ordem. Ademais, argumenta que as orientações macroeconômicas têm permanecido intocadas e fora do alcance das sociedades:

a democracia que se institucionaliza na América Latina não tem significado alterações expressivas nos quadros econômico-sociais de nossas sociedades, no sentido de torná-las ponderavelmente menos desiguais e assimétricas (NETTO, 2009, p. 7).

Segundo Netto e Braz (2007), o sistema liberal prevê a diminuição das funções do Estado na satisfação de direitos sociais, em prol da maximização do lucro para os capitalistas, vindo a estabelecer que os cidadãos provejam individualmente suas necessidades na esfera privada, e reduzindo as garantias sociais coletivas.

Sorj (2004) afirma que, embora a democracia tenha se consolidado na América Latina, não é a democracia “esperada”, pois se construiu a partir do contexto econômico, social e cultural de outras sociedades, em detrimento das características históricas e culturais de cada sociedade latino-americana, criando expectativas para ainda vir a alcançar-se uma democracia “plena”. Os regimes democráticos modernos encontram-se frente a uma contradição: por um lado, precisam fortalecer os valores, a “sociedade civil” e os direitos igualitários para todos; e, por outro, devem enfrentar a crescente desigualdade socioeconômica e a multiplicação dos problemas sociais, como o da violência, em todo o subcontinente.

Ainda segundo Sorj (2004), esse “paradoxo democrático” fundamenta-se nos processos pouco eficazes que visam diminuir a desigualdade social, tais como a expansão do associativismo, a emergência dos novos direitos ligados a identidades coletivas e a ação das organizações que afirmam ser a expressão da sociedade civil. Esses processos são considerados pouco exitosos, pois além das dificuldades geradas pela influência do regime econômico, baseiam-se em uma perspectiva fragmentada das expressões sociais e não criam estratégias e políticas que intervenham na origem dessas desigualdades. De forma mais enfática, Demo (1996) afirma que, para que aconteça a mudança, deve-se ter em conta a necessidade de que os cidadãos organizem-se democraticamente para lutar por seus direitos e pelo desenvolvimento político, mas reconhece também a possibilidade de que o Estado use a participação para legitimar seu regime, desconhecendo os interesses da população.

No início do século XXI, Dupas (2003) define o exercício da democracia como a luta permanente dos sujeitos contra a lógica dominante dos sistemas, mas aponta que “o espaço da liberdade está se reduzindo progressivamente a um ato de consumo” (DUPAS, 2003, p.11). Entre os fatores que têm contribuído a limitar o exercício da democracia a um ato de consumo, estariam a internacionalização das mídias e “o progressivo rompimento do delicado equilíbrio de fronteiras entre o Estado, a sociedade civil e o indivíduo” (*ibidem*), o que dificultaria a prática da

liberdade e a ideia do compromisso com a sociedade e o meio cultural, pois esta é transformada em mercadoria.

Nessa perspectiva, o autor identifica como principais ameaças à democracia “o individualismo extremo, que abandona a vida social aos aparelhos de gestão e aos mecanismos de mercado; e a desagregação das sociedades política e civil” (DUPAS, 2003, p.11). Dupas considera que o conceito de cidadania foi construído, inicialmente, sobre a imagem do triunfo da soberania popular e da busca de liberdade individual contra os Estados coercitivos. A construção dessa noção foi, também, acompanhada por grandes turbulências internacionais, crises e guerras localizadas que caracterizaram o final do século XX e o início do século XXI. Já, na “pós-modernidade”, argumenta o autor, a preeminência dos mercados globais privatizou o conceito da cidadania, com a ideia de triunfo do “povo” sobre Estados coercitivos na busca da prometida liberdade individual, e com a interconexão dos mercados, que definiu a inclusão e a exclusão e diluiu a distinção entre vida privada e profissional.

O cidadão, valorando extremadamente a individualidade e com pouco sentido da solidariedade, viria a tornar-se um simples consumidor da informação, em vista da apropriação do espaço público, por parte das corporações, tornado espaço publicitário. Carvalho (2010, p.228) também adverte sobre a problemática da reivindicação dos direitos ao consumo, que desloca o ser cidadão, fazendo prevalecer o ser consumidor. O direito de compra não deveria interferir ou diminuir a militância política nem as perspectivas de avanço democrático. Isto, junto à idealização dos mercados globais, à difamação das instituições públicas e ao discurso dos que promoveram a chamada “sociedade civil”, seria o que teria levado à perda da noção de espaço público e do bem coletivo. O anterior teria contribuído para a redefinição da cidadania como uma escolha privada, pois esta estaria mais ligada ao fato de ser consumidor do que ao de promover a participação cívica e a prática da vida pública. Isso também sobrevém da diminuição dos direitos sociais, do apelo à responsabilidade individual e da ideia de que a austeridade fiscal dos governos levaria a uma condição saudável (DUPAS, 2003).

Desse modo, e como já foi afirmado por Sorj (2004) e Netto (2009), a democracia implementada estaria longe de ser a “esperada” no propósito de alcançar uma democracia “plena” e uma sociedade mais igualitária, no sentido de ser “ponderavelmente menos desigual e assimétrica” (NETTO, 2009, p.7.), de modo

que “o Brasil, do final século XX e início do século XXI, ainda é um país que não rompe com seus traços históricos de manter uma “abissal desigualdade” (FREIRE; PEREIRA, 2009, p.3). Conforme Dupas visamos à descoberta de novos sujeitos e modos de organização que consigam reverter as tendências recentes:

o grande desafio para a preservação da cultura democrática implica a reconstrução de um espaço público e a volta do debate político. A consciência política é mais do que a consciência da cidadania, é uma exigência de responsabilidade - fazer-se ouvir, participar ainda que indiretamente nas decisões que afetam nossa vida. (DUPAS, 2003, p.90).

1.2 CIDADANIA

O termo *cidadania* remonta à Grécia Clássica, sendo um dos conceitos mais antigos da história intelectual do Ocidente. Em sua origem, cidadania limitava-se aos direitos políticos, pois se referia somente aos direitos e deveres para contribuir com o governo (COUTINHO, 1999; 2005). Mas, como aponta o autor, essa cidadania entre os gregos clássicos, não possuía uma dimensão universal, pois estavam excluídos de participar do governo os escravos, as mulheres e os estrangeiros.

Na modernidade, o tema da cidadania passa a destacar-se e ganhar relevância nos debates acadêmicos e políticos, interesse que está relacionado aos problemas sociais e políticos do sistema capitalista atual. O destaque recente dado à cidadania está referenciado, principalmente, pela obra teórica do sociólogo inglês T.H. Marshall, que elaborou, na década de 1940, uma primeira tentativa de abordagem da cidadania pela teoria sociológica. Até então, o conceito era quase exclusivo dos âmbitos da filosofia e da teoria política. Baseando-se na história da Grã-Bretanha, Marshall atribuiu uma ordem cronológica ao surgimento dos direitos de cidadania no mundo moderno (SILVA, 2008).

Tendo presentes as múltiplas abordagens possíveis da noção de cidadania, o presente estudo vale-se, especialmente, da revisão realizada por Carvalho (2010) de como se efetivaram, no caso do Brasil, as dimensões da cidadania propostas inicialmente por Marshall. Em seguida, buscamos aproximar-nos à sua compreensão, transformação no contexto atual, e ligação com a dimensão participativa, discutindo diferentes aportes de autores à delimitação do termo, enfatizando a abordagem da população como sujeito político.

Apoiado em Marshall, Silva afirma que cidadania é o “*status* associado ao pertencimento às coletividades políticas modernas e é um produto das mudanças provocadas pelas revoluções francesa e industrial” (SILVA, 2008, p.67). Esse *status* é dado àqueles que são membros integrais de uma comunidade.

Carvalho (2010), para realizar suas inferências e abordagens sobre a cidadania no Brasil, retoma as dimensões propostas por T.A. Marshall. A primeira dimensão relaciona-se com os direitos civis, que correspondem aos direitos fundamentais à vida⁵, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Esses direitos baseiam-se

na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual (CARVALHO, 2010, p.9).

A segunda dimensão refere-se aos direitos políticos do cidadão e à participação da sociedade no governo. Mas essa participação é limitada pela capacidade dos cidadãos de “fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado” (CARVALHO, 2010, p.9). Os direitos políticos são comumente compreendidos como o direito ao voto, mas não se devem limitar a esse entendimento, pois tais direitos deveriam assegurar a participação da população nas decisões. Daí, a relevância do direito de associação e de organização (COUTINHO, 2005). Carvalho (2010) adverte, ainda, que é possível haver direitos civis sem direitos políticos, mas não podem existir os políticos sem a liberdade de opinião e organização que correspondem aos direitos civis.

A última dimensão diz respeito aos direitos sociais, que são os que deveriam garantir “o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo” (CARVALHO, 2010, p.10). Esses direitos, em tese, podem sobreviver sem os direitos civis e sem os direitos políticos, e ainda podem substituir os políticos, embora seu conteúdo possa ser arbitrário na ausência dos políticos e dos civis. Os direitos civis deveriam garantir a vida em sociedade, os políticos, a participação no governo e, os direitos sociais, a participação na riqueza coletiva, tendo por base a justiça social (CARVALHO, 2010).

⁵ Esse direito a ter vida privada supõe a proteção contra a “a intervenção abusiva do governo” (COUTINHO, 2005 p.7).

Para Demo (1992), os direitos sociais são os que fundam os outros direitos, mas é necessário que se anteceda a redistribuição econômica. Coutinho (2005, p.12), por sua vez, adverte que essa designação de direitos sociais pode levar a equívocos “já que todos os direitos, inclusive os civis e os políticos, são sociais por sua origem e vigência”.

Entendendo-se a cidadania como um fenômeno complexo e historicamente definido, apresentam-se as principais contribuições de Carvalho (2010) na descrição da trajetória histórica da cidadania no Brasil, desde a época colonial até a redemocratização do país (dos anos 1880 aos 1990). Um dos principais aportes ao estudo do contexto brasileiro é a identificação de que, neste país, foram diferentes as sequências lógica e cronológica das dimensões descritas por Marshall (no caso da Inglaterra, primeiro instituíram-se os direitos civis, no século XVIII, depois os políticos, no século XIX, e enfim, os sociais no século XX) (CARVALHO, 2010; COUTINHO, 2005). Carvalho afirma que “o percurso inglês foi um entre outros” (2010, p.11) e que esse modelo contrasta com o brasileiro, ressaltando duas diferenças: a ênfase dada aos direitos sociais e a alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos, no Brasil. Pires e Demo (2004) sinalizam que este autor realiza o estudo histórico da cidadania no Brasil utilizando a mesma linearidade que Marshall usou para elaborar suas dimensões.

Abordando a dita alteração na sequência, Carvalho (2010, p.220) aponta que no Brasil:

primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje, muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para abaixo.

Assim, os direitos sociais avançaram no período entre 1930 e 1945 (período ditatorial em que se restringiram os direitos civis e políticos pela violência) a partir da legislação social e da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e da consolidação das leis do Trabalho. Essa legislação foi introduzida praticamente sem participação política e com pouco acesso aos direitos civis, e aplicou-se de forma seletiva (os direitos não abrangiam os trabalhadores autônomos nem os rurais). A

concepção de direito social era de privilégio, não de direito, o que comprometeu a contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa:

a ênfase nos direitos sociais encontrava terreno fértil na cultura política da população, sobretudo da população pobre dos centros urbanos (...) era o avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes (...) a antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem visto como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2010, p.126).

Os direitos políticos avançaram de forma mais complexa, pois mudaram entre os regimes democráticos e as ditaduras. Mas o autor sinaliza que a primeira experiência democrática do Brasil aconteceu entre 1945 e 1964 (termina com o golpe militar, em 1964). Isto, em parte, porque na constituição de 1946 o voto popular foi estendido a todos os cidadãos, ainda que permanecesse a proibição do voto ao analfabeto⁶ e aos membros das forças armadas. Os direitos sociais, neste período, quase não avançaram; somente em 1960 (no governo de João Goulart - 1961 a 1964) foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social⁷.

O avanço dos direitos civis⁸ foi o mais prejudicado pelos governos militares⁹, pois não se contava com sistema judiciário nem com o direito à privacidade sob o domínio dos militares. Também a liberdade de expressão do pensamento foi impedida, a mídia censurada, houve restrições à organização de sindicatos¹⁰ e os movimentos sociais independentes só avançaram lentamente a partir de 1945.

Para Carvalho (2010), o Brasil herda da tradição portuguesa ou ibérica o patrimonialismo, no qual o executivo aparece como o ramo mais importante do poder político e como distribuidor dos benefícios sociais, e a cidadania depende de uma relação com ou submissão ao Estado. Assim, o Estado é visto como o “todo-

⁶ Em 1950, 57% da população brasileira era analfabeta (CARVALHO 2010, p 145)

⁷ Ainda que, com esta, o sistema continuava sob responsabilidade do setor privado, deu-se a ampliação da cobertura previdenciária, incluindo os profissionais liberais.

⁸ Os direitos civis foram prejudicados, inicialmente, pela herança colonial da escravidão, embora esta tenha sido abolida formalmente em 1888 (CARVALHO, 2010)

⁹ “Os direitos civis progrediram lentamente. Não deixaram de figurar nas três constituições do período, inclusive na ditatorial de 1937. Mas sua garantia na vida real continuou precária para a grande maioria dos cidadãos” (CARVALHO, 2010, p.88)

¹⁰ O regime ditatorial permitiu a organização sindical e liberdade de imprensa, até 1964.

poderoso”, o que leva Carvalho (2010) a contrastar “cidadania” com o que ele denomina “estadania”, na qual a orientação é conferir mais responsabilidade ao Estado do que à figura da representação. Como consequência, o poder legislativo (deputados, senadores) despertou menos interesse na população, tanto em sua conformação como em seu funcionamento.

Carvalho (2010) identifica que a “cidadania plena” é um ideal do ocidente quase impossível de se atingir: a cidadania ideal seria a que conseguisse combinar liberdade, participação e igualdade para todos. Ainda assim, esse ideal pode servir de “parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico” (CARVALHO, 2010, p. 9).

Tal ideal também estaria associado ao alcance dos três grupos de direitos anteriormente abordados – direitos civis, políticos e sociais. Em vista disso, ser cidadão dependeria do acesso aos grupos de direitos, de modo que se teria o cidadão pleno, o incompleto e o não cidadão. O primeiro teria acesso a todos os grupos de direitos, o segundo somente alguns, e o terceiro não se beneficiaria de nenhum dos três grupos de direitos.

Sorj (2004) aponta que o debate da cidadania, no mundo moderno e globalizado, poder-se-ia definir abarcando dois tópicos: o primeiro compreende a cidadania como um mecanismo de inclusão/exclusão, que vem a delimitar quem é e quem não é parte integrante de uma comunidade nacional. Essa delimitação vem a permitir o acesso a um conjunto de direitos (civis e políticos), que são adquiridos por meio de determinados sistemas de critérios (ex. nascido e registrado no país), estabelecidos e distribuídos pelo poder constituído.

O segundo tópico refere-se às demandas de grupos sociais específicos, geralmente denominadas “direito-credores”, os quais correspondem aos direitos econômicos e sociais que se deveriam ampliar para direitos políticos. Esta concepção da cidadania já não se define somente por um conjunto de liberdades e direitos, dependentes unicamente do Estado-nação, mas passa a exercer-se num outro nível. Esse outro nível depende mais de instituições supranacionais (ex. União Europeia) e da presença de imigrantes, que constituem uma população estrangeira que aspira a ser cidadã. Dissocia-se a dependência da cidadania a pertencer a uma nação, o que significa que, independentemente do território ou do Estado, qualquer pessoa pode se tornar cidadã. Nesse contexto, as instituições supranacionais podem vir a regular o conjunto de valores e práticas socioeconômicas. Vieira (2001)

adverte que o Estado, ao se submeter aos programas de ditas instituições supranacionais, pode ir perdendo autonomia para formular e implementar políticas nacionais e isto confere à cidadania novas perspectivas. O Estado deve, agora, reformular seu papel, contando com as variáveis macro. Ainda assim, o autor considera que uma “sociedade civil global” pode vir a interferir positivamente:

Apesar do abalo que vem sofrendo a cidadania pelo declínio do Estado territorial e da soberania nacional, a atuação transnacional das organizações da sociedade civil, na salvaguarda das democracias e dos direitos humanos, bem como na luta pelo desenvolvimento sustentável e pela diversidade cultural, parece indicar que está em curso a tendência de uma sociedade civil global (VIEIRA, 2001, p. 30)

Baquero *et al.* (2011) afirmam que, na atualidade, o termo cidadania está mais relacionado com a atuação política do cidadão, indo além das dimensões já estabelecidas e da sua definição como um *status* elaborada por Marshall. Já Dagnino (2000, 2004a, 2004b) define uma “nova cidadania”, a qual se depara com a disputa simbólica entre o chamado neoliberalismo e a luta contra as desigualdades. A nova cidadania teria sido formulada pelos movimentos sociais, desde o final dos anos sessenta até os anos oitenta do século XX, que se organizaram na busca de ampliação dos direitos abrangendo diferentes questões (gênero, raça, etnia). Estas demandas, junto com a incorporação das subjetividades e o surgimento de novos sujeitos sociais, contribuíram para a redefinição da cidadania em torno de uma política cultural.

A política cultural refere-se ao laço entre política e cultura que, ao tempo que reconhece as características das sociedades contemporâneas e a demanda de novos direitos, também amplia o espaço da política. O novo conceito implicaria: primeiro, o “direito a ter direitos”, referindo-se a que os direitos também se criam a partir de “lutas específicas e práticas concretas (...) a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política” (DAGNINO, 2000, p. 86); segundo, que a cidadania não seria mais uma “invenção” exclusiva da elite política – os atores nessa cidadania são ativos e, portanto são agentes políticos os quais definem o que consideram *direitos* e lutam por seu reconhecimento, exercendo, assim, uma cidadania “a partir da base” (*desde abajo*); terceiro, refere-se à participação de todos os cidadãos, incluindo quem antes estava excluído do sistema político, para o que se precisariam espaços participativos; quarto, tais espaços participativos exigem uma cultura democrática, ou seja, a necessidade de

ampliação da “nova cidadania” à sociedade, para o que se necessitaria de uma nova “sociabilidade” (sistema político baseado na igualdade de relações sociais em todos os níveis); e quinto, a necessidade da “reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais, que requer obviamente, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos” (DAGNINO, 2000, p.89).

Demo (1992) compreende a cidadania como um “processo histórico de conquista popular, através do qual a sociedade adquire, progressivamente, condições de tornar-se sujeito histórico consciente e organizado, com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio” (DEMO, 1992, p.17). O autor coloca, ainda, como condição para a cidadania o interesse do cidadão em reconhecer-se como tal.

Para Coutinho a concepção de cidadania é um processo contínuo, que depende do envolvimento dos sujeitos:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado [...]. A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 2005, p.2).

As diferentes concepções de cidadania abordadas nesta seção conduzem à noção de que cidadania, para além de referir-se ao acesso a direitos, requer a participação dos diferentes sujeitos sociais como agentes políticos. Vale ter em conta, também, a cidadania ampliada abordada por Dagnino (2000), a qual se define como estratégia política, em determinado contexto e conjuntura, resultante dos conflitos reais e da luta política vivida por cada sociedade num momento histórico, e que não constitui uma “essência universal dada”.

Sendo assim, a seguir, aprofunda-se a temática da participação, a qual constitui a principal dimensão da cidadania a ser abordada no presente estudo. Tal ênfase, no entanto, não traduz uma abordagem ingênua ou a pretensão de reduzir cidadania à participação. Conforme Demo (1992), a cidadania não se esgota nesta dimensão nem se resume à questão instrumental, pois deve ser construída contemplando tanto os aspectos econômico-produtivos como os político-participativos.

1.3 PARTICIPAÇÃO COMO DIMENSÃO DE CIDADANIA

Para Amorim, participação é sinônimo de cidadania, pois:

a participação da população constitui um pressuposto decisivo para o fortalecimento das instituições políticas e das organizações sociais, uma vez que favorece a competência cívica e a eficácia política, conceitos que se referem à capacidade do indivíduo de influenciar o processo decisório (AMORIM, 2007, p.366).

Todavia, este autor reconhece que, para que as pessoas possam organizar-se e participar, devem-se apresentar “condições favoráveis”. Uma dessas condições é a confiança naquilo em que se pretende participar, e a possibilidade de incidir, através dessa participação, nas decisões finais, o que envolve acreditar na gestão das entidades públicas e a garantia de ter acesso aos serviços básicos. Carvalho (2010) liga alguns dos problemas centrais da sociedade brasileira – como a violência urbana, desemprego, serviços básicos inadequados, desigualdade econômica, etc. – à perda de confiança, pelos cidadãos, no sistema democrático. A esse respeito, Pinsky e Pinsky (2003) afirmam que, para possibilitar a participação da sociedade nas decisões que determinam seu próprio destino, devem-se garantir os direitos civis e os direitos políticos, embora esses direitos não assegurem, por si só, a democracia. Esta requer, também, garantia dos direitos sociais, pois são esses que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva (direito à educação, trabalho, salário justo, saúde, etc.).

Em complemento, Demo associa a cidadania diretamente à participação, afirmando que a cidadania seria:

direito à igualdade de oportunidades, não privilégios escusos; direito à organização autônoma, como forma de realização política e como instrumento fundamental para enfrentar os problemas de sobrevivência e ocupação do espaço econômico; direito à diferença no campo produtivo, não às custas do grande empreendimento, mas porque é a maneira majoritária de sustento da população. É politicamente pobre o cidadão que somente reclama, mas não se organiza para reagir, não se associa para reivindicar, não se congrega para influir (DEMO, 1996, p.23).

Demo (1992; 1996) considera a privação da cidadania como uma forma de pobreza, e a define como *pobreza política*, produto de uma construção histórica da organização de uma sociedade. Esse tipo de pobreza tem tido seu reconhecimento encoberto pela já conhecida pobreza econômica, a qual se manifesta de forma

quantitativa (renda, emprego, nutrição etc.). Já a pobreza política é a opressão *qualitativa* que origina a desigualdade do *ser* (a infelicidade, a insatisfação, etc.) e nem sempre tem um referente material. Assim, uma população politicamente pobre ainda sobrevive, na dependência, como recebedora pacífica de tecnologias e investimentos. Caracteriza-se como uma sociedade debilmente organizada, que “põe nas mãos” do Estado e das oligarquias a organização, que não constrói representatividade legítima em seus processos políticos, e aceita um Estado imponente e avassalador, assim como uma economia selvagem. Essa sociedade baseia-se em pedir direitos passivamente, sem reivindicá-los, vendo os deveres do Estado como se fossem caridade.

O centro do problema é o fenômeno da marginalização política (...) passar fome é miséria comprometedora, certamente, mas é ainda mais comprometedor não saber que a fome é inventada e imposta, e que, para dar conta dela, não basta cesta básica (...) confia em ‘ajudas’ sem perceber que ajuda é estratégia de manutenção do poder (DEMO, 2002a, p 119).

Ainda segundo esse autor, não se devem dicotomizar as duas formas de pobreza, “ao contrário, uma condiciona a outra, embora cada uma tenha sua densidade própria, o que significa que uma não se reduz à outra” (DEMO, 1996, p.9). A pobreza econômica e a pobreza política devem ser vistas como tragédias históricas, já que retratam a “dificuldade de formação de um povo capaz de gerir seu próprio destino e a dificuldade de institucionalização da democracia” (DEMO, 1996 p.10).

Desse modo, Demo define participação como um tema político e econômico, pois é preciso autossustentação para alcançar a autodeterminação na atuação política. A autossustentação baseia-se em esquemas de autossuficiência que possibilitem a não dependência em relação a outros. A autossuficiência permite ter a capacidade de negociar e não se submeter à vontade do governo ou de outros, e a autodeterminação possibilita a mobilização e a reivindicação. As políticas sociais deveriam intervir na desigualdade de modo a promover a autossustentação (DEMO, 1996).

A cidadania e a participação somente podem ser conquistadas historicamente, do mesmo modo como a desigualdade se instaurou. Por outro lado, a participação também pode legitimar e favorecer a desigualdade, visto que, por meio da promoção da participação, é possível fazer acreditar que as decisões que

favorecem a continuidade da ordem são resultado da conquista da sociedade. As políticas sociais assistencialistas dedicam-se a desmobilizar, e não a distribuir o poder; entretanto, as propostas participativas não devem ser desmobilizadoras. O caminho da conquista histórica para instituir a democracia se constrói, na medida em que esta é exercida e se torna cotidiana, normal e comum, ao contrário de somente estar presente nos momentos das eleições. Assim, é fundamental instituir a democracia na normalidade diária da vida (DEMO, 1996).

Para Nogueira (2005), a participação orienta-se por algum tipo de relação com o poder, seja com outros atores ou com centros organizacionais e decisórios. Portanto, nesse contexto, quem participa é quem:

almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Vale-se, por tanto, de recursos (políticos, técnicos, financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns. Quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma 'teoria' para si e traça um plano de ação. (NOGUEIRA, 2005, pp.129-130).

Para ser efetiva na construção da cidadania, a participação precisa ter certos atributos qualitativos, os quais são discutidos no próximo tópico.

1.3.1 Características qualitativas da participação política

Na *participação política*, envolve-se a comunidade com um todo. Como afirma Nogueira, ela requer

a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Ela é como uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência (NOGUEIRA, 2005, p.133).

O autor define a participação política como a que “consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos” (*ibid.*), portanto, os cidadãos são centrais. Adverte-se que a participação estritamente no plano político pode-se radicalizar e tomar forma de ideologia ou de “partido”, passando a servir somente ao campo do Estado. Este seria visto, então, como uma instituição que põe os cidadãos a serviço de um grupo dominante e, a participação, como a força propulsora para que estes grupos atinjam seus objetivos, estabelecendo, assim, o que autor chama de grupos subordinados e grupos dominantes (NOGUEIRA, 2005).

Demo (1996, 2002b, 2007) sinaliza que os fenômenos participativos precisam manifestar, pelo menos, quatro marcas qualitativas da política: *representatividade, legitimidade, participação de base e planejamento participativo autossustentado*.

A representatividade centra-se nas eleições de lideranças que, em caso de serem corretas (sem manobras ou manipulação), são uma delegação da população a qual deposita confiança no representante escolhido. Tal delegação deve ser rotativa, prestar contas e ser compreendida como serviço à população. Igualmente, os representantes devem estar ligados àqueles os quais representam para serem efetivamente delegados e não atuar como se tivessem autoridade própria; para isso, precisa-se do seu controle e vigilância contínua (DEMO, 1996, 2002b, 2007).

A legitimidade é “o processo participativo em estado de direito, que regulamenta de modo democrático e comunitário as regras de jogo da vida em comum” (Demo, 1996, p.48). Em contraste, a ilegitimidade surge na falta de regras ou pelo seu descumprimento, o que funda uma sociedade que passa a funcionar pela “prepotência deslavada”. A ausência dessa legitimidade leva à passagem do Estado como cumpridor de seus deveres (garantidor dos direitos na sociedade) para sua atuação na sociedade em forma de favor. Assim, a sociedade, além de praticar a injustiça, também se sustentaria através desta, o que viria a produzir indignidade (DEMO, 1996).

A participação de base é “a alma do processo, porque participação autêntica é a da base, que é sua origem. O que a democracia faz é sua base [...] Poder de baixo para cima” (DEMO, 1996, p.50). Para a tomada de decisões, precisa-se de um clima adequado, de calma e compromisso na discussão aberta e livre. Aqui, é importante a legitimidade dos representantes de grandes grupos, já que eles devem ter a capacidade de decidir pelos eleitores ou, em dúvida, consultar a comunidade, objetivando preservar a legitimidade das decisões. É importante a renovação das lideranças, formando continuamente alternativas, ideias e grupos, de modo a evitar que os representantes se tornem vitalícios e se convertam em donos das comunidades (DEMO, 1996, 2002b, 2007).

O planejamento participativo ou autossustentado é definido como a “capacidade competentemente desenvolvida para resolver seus próprios problemas, na medida do possível”. O autor sinaliza três componentes que sistematizam este planejamento (DEMO, 1996):

- a. Capacidade de realizar o autodiagnóstico, com conhecimento crítico e

autocrítico dos problemas, podendo receber apoio externo (técnicos, professores, pesquisadores, etc.), mas com a apropriação da comunidade. Este autodiagnóstico deve envolver a sabedoria e a linguagem popular próprias da comunidade.

- b. A formulação de estratégias de enfrentamento dos problemas diagnosticados, juntando a teoria e a prática, "saber para resolver".
- c. A organização política da população, que vise descobrir os problemas da mesma e formule, de forma conjunta, as estratégias de solução, criando possíveis soluções.

Nesse planejamento, deve-se distinguir se as demandas da população são legítimas ou não. Para isso, é necessário um ambiente amadurecido, de planejamento participativo autossustentado, que promova discussões abertas em torno do que é prioritário ou não e a identificação dos elementos que possuem maiores condições de manipular, os quais, segundo o autor, correspondem a elementos externos às comunidades (DEMO, 1996). O autor adverte ainda:

o lado formal não precisa coincidir com a qualidade política. Pode reunir-se regularmente, ter número apreciável de membros, possuir sede imponente, formalizar estatutos juridicamente corretos e, apesar de tudo isto, ser uma forma depredada de cidadania popular (Demo, 2007, p.243).

A autossustentação e autossuficiência que estamos abordando aqui fazem referência a uma autonomia que não alude à atuação de forma isolada, pois esta também depende do relacionamento com as instâncias governamentais, com a sociedade e demais esferas sociais, como afirma Gohn (2004, p.142):

Atualmente, ter autonomia não é ser contra tudo e todos, estar isolado ou de costas para o Estado, atuando à margem do instituído; ter autonomia é, fundamentalmente, ter projetos e pensar os interesses dos grupos envolvidos com autodeterminação; é ter planejamento estratégico em termos de metas e programas; é ter a crítica, mas também a proposta de resolução para o conflito que estão envolvidos; é ser flexível para incorporar os que ainda não participam, mas têm o desejo de participar, de mudar as coisas e os acontecimentos da forma como estão; é tentar sempre dar universalidade às demandas particulares, fazer política vencendo os desafios dos localismos; ter autonomia é priorizar a cidadania: construindo-a onde não existe, resgatando-a onde foi corrompida.

Por fim, a participação, segundo o pensamento de Demo (1996, 2002b, 2007), é uma conquista histórica, um processo em contínuo andamento, nunca acabado, que é questão de educação de gerações, e não se implanta por decreto. A manipulação pode chegar disfarçada como forma de participação e deve ser detectada, porque participação significa divisão de poder ao contrário de

concentração. É necessária uma atitude vigilante da cidadania, pois a participação é de interesse de todos, apenas quando "não atrapalha, enquanto for disfarce, enquanto for estratégia de consolidação do poder" (DEMO, 1996, p.100).

1.4 MOVIMENTO DE MULHERES NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E DA PARTICIPAÇÃO

A trajetória de conquista da cidadania e de redemocratização, no Brasil assim como em vários países da América Latina, deu-se com a participação ativa e intensa dos movimentos de mulheres, como o afirmam Prá e Epping (2012, p.43):

No caso brasileiro, isso o processo de construção democrática impõe a tarefa de construir a democracia sob a presença de movimentos sociais caracterizados pela diversidade cultural e por incorporarem concepções como as de gênero e de raça/ etnia a projetos emancipatórios e antidiscriminatórios e a novas propostas de políticas públicas.

Nessa perspectiva, é importante resgatar o papel desses movimentos na construção democrática no Brasil, com vistas a contextualizar a ação da ONG estudada. Godinho (2004) afirma que a participação das mulheres¹¹ na esfera pública é uma das mudanças mais marcantes na sociedade brasileira na segunda metade do século XX¹², decorrente em parte, do crescimento econômico vinculado ao processo de urbanização e industrialização que demandou a inserção das mulheres no trabalho e produziu mudanças na estrutura e formas de organização social (GODINHO, 2004, p.149).

Carvalho (2010) sinaliza que a primeira manifestação política das mulheres brasileiras pode ter acontecido contra a lei do recrutamento militar, nas manifestações de 1874 a 1887, em que as multidões invadiram as Igrejas para interromper as juntas de recrutamento. Ainda que o direito ao voto tenha sido conquistado pelas mulheres brasileiras em 1932, somente começaram a exercê-lo com o ressurgimento do movimento de mulheres, a partir de 1970, acompanhado e auxiliado internacionalmente pela emergência da segunda onda do feminismo, por mudanças contextuais e por fortes movimentos sociais e culturais (GODINHO, 2004).

¹¹ É importante compreender que as mulheres não representam um grupo homogêneo e nem todas se vêem e definem da mesma forma (STROMQUIST, 1995).

¹² Para aprofundar sobre a história do trabalho das mulheres desde o século XIX e primeiras décadas do XX ver Margareth Rago, 2006, pp.580-598

Segundo Farah (2004), a constituição das mulheres como sujeitos políticos no Brasil foi influenciada, inicialmente, pela mobilização da população¹³ em torno à democratização do regime e de questões que atingiam os trabalhadores urbanos pobres em seu conjunto, como os baixos salários e o acesso precário a serviços, frutos do modelo de desenvolvimento capitalista adotado no país, caracterizado pela articulação entre crescimento e pobreza. Sob o impacto desses movimentos, nos anos 80, foram implantadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero. Decorrência deles foi, também, a criação do primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e da primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, em 1985. Os movimentos de mulheres foram igualmente ativos quando da estruturação de propostas para a nova Constituição de 1988, que foram apresentadas ao Congresso Constituinte sob o título Carta das Mulheres Brasileiras.

Prá e Epping (2012) ressaltam que a expansão da cidadania das mulheres resulta, em grande parte, da incorporação, durante a década de 1990, das questões de direitos da mulher na agenda social internacional, especialmente, no ciclo de conferências mundiais da ONU¹⁴. Ainda assim, as autoras sinalizam que:

O aparente reconhecimento da cidadania feminina e a sua inclusão em programas de governos e em agendas nacionais, a partir dos anos 1990, não têm se mostrado capaz de garantir todos os direitos humanos a todas as mulheres. Portanto, essa tarefa continua imperativa para quem defende a expansão da cidadania feminina e a equidade de gênero (PRÁ; EPPING, 2012, p.42)

Farah (2004) afirma que, nos anos 2000, fortaleceu-se a formulação de propostas de políticas públicas na luta pela superação da desigualdade entre mulheres e homens e também se institucionalizaram movimentos e entidades nomeadas de feministas. Isso foi fruto do processo de democratização¹⁵, das oportunidades que se abriram para o desenvolvimento de políticas mais inclusivas e da influência dos movimentos das mulheres no âmbito internacional.

13 Foram mobilizadores na atividade política que envolvia diversos atores desde intelectuais até os setores populares (GODINHO, 2004).

14 Algumas dessas conferências são: II Conferência sobre Assentamentos Humanos ou Habitat 1996, IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em 1995; e a Conferência Mundial de Direitos Humanos em 1993.

15 A democratização significou também a abertura de espaços para a presença de atores locais e regionais na conformação das agendas estaduais e locais e na formulação e implementação de políticas e programas, como também a influência de diferentes atores nacionais e internacionais.

Neste contexto, pressiona-se o Estado para a formulação de políticas que promovam a inclusão, de forma participativa, de grupos considerados excluídos e dos segmentos mais vulneráveis da população, dentre os quais se incluem as mulheres “pobres”. As organizações (governamentais ou não) de mulheres passaram a recomendar a discriminação positiva de alguns grupos de mulheres mais atingidos pela exclusão, como as mulheres negras, as mães solteiras e as chefes de família (FARAH, 2004).

A autora sinaliza a tensão que atinge o Estado em face das diferentes abordagens e perspectivas das políticas com foco na mulher, principalmente, a ênfase na eficiência e certa ‘funcionalização’ da mulher, vista como um ‘instrumento’ do desenvolvimento e como ‘potencializadora’ de políticas públicas, devido ao papel que desempenha na família. Outra pressão que recebe o Estado seria a ênfase em direitos, na constituição da mulher como sujeito (FARAH, 2004).

Ainda adverte que, além da importância da questão de gênero, é igualmente importante que as propostas de movimentos e entidades de mulheres sejam incorporadas, de forma gradual, abrindo caminho para transformações mais profundas para a “efetiva democratização do programa ao longo de sua implementação, no sentido de torná-lo permeável às necessidades efetivas da comunidade a que se destina” (FARAH, 2004, p.67).

Referindo-se à intervenção de movimentos e de organizações de mulheres, Prá e Epping (2012) afirmam que estes colocaram demandas por equidade de gênero as quais vêm a tornar-se objeto de leis, ações, programas e planos de Estados e governos, respondendo como políticas públicas. Isso possibilita a formulação de uma agenda pública, a interlocução com atores sociais e políticos em âmbitos regional, nacional e internacional, e a operacionalização de mecanismos técnicos e normativos. Esse processo se materializa, no Brasil, sob a égide da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em dois planos nacionais de políticas para as mulheres, originários de encontros em 2004 e 2007, respectivamente.

O estudo de Prá e Epping (2012), no qual as autoras examinam ações de cidadania e de proteção dos direitos humanos das mulheres, afirma que se tem avançado na interlocução da agenda do movimento feminista com o Estado no desenho de políticas públicas de gênero, pois se oportunizaram o reconhecimento e a defesa dos direitos das mulheres, assim como os dos direitos humanos. É

relevante, no entanto, reconhecer que a influência dos movimentos, grupos e organizações e suas capacidades de inserção política encontram limites “diante as cadeias e relações de poder que vão do espaço social até o institucional” (PRÁ; EPPING, 2012, p.47).

II POSSIBILIDADES E LIMITES DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS COMO MEDIADORAS SOCIAIS

Neste capítulo, abordam-se, inicialmente, a emergência e a caracterização das ONGs, trazendo-se à consideração os antagonismos e as contradições que intervêm em sua existência. Em seguida, apresentam-se e perspectivas teóricas sobre a mediação social seguidas de discussão sobre o papel de mediadoras das demandas da população assumido pelas ONGs.

2.1 CONTEXTO DO SURGIMENTO DAS ONGS NA AMÉRICA LATINA

O termo organização não governamental (ONG) abrange uma grande variedade de organizações, pois sua expressão compreende diferentes áreas de atuação e distintas formas jurídicas. Foi empregado oficialmente, pela primeira vez, na década de 1940, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), para definir “entidades não oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social, dentro de uma filosofia de trabalho denominada ‘desenvolvimento de comunidade’” (GOHN, 2000, p.54). Além da definição dada no âmbito internacional, esta autora refere-se à definição de ONG, no Brasil, como “instituição da sociedade civil, que se declara sem fins lucrativos, com o objetivo de lutar e/ou apoiar causas coletivas” Gohn (2000, p.60).

Para Steil e Carvalho (2007, p. 172),

A denominação ONG toma o caminho de uma definição pelo negativo (não ser). Isso pode ter desvantagens, na medida em que carece de um sentido propositivo. Mas, por outro lado, deixa em aberto a possibilidade da construção de uma identidade de fronteira, a se definir num processo dinâmico, capaz de incorporar conflitos, disputas e negociações, num jogo de diferenciação e ambiguidade, que segue como uma característica que acompanha a trajetória histórica das ONGs desde sua origem até os dias de hoje.

Como já afirmado por Gohn (2000), a denominação surgiu no âmbito da filantropia internacional nos anos 1940 e foi associada à política desenvolvimentista¹⁶, principalmente dos Estados Unidos (STEIL; CARVALHO, 2007). Posteriormente, nos anos 1970, o sentido associado ao termo ONG foi

¹⁶ Refere-se ao tempo, após a Segunda Guerra Mundial, em que se visava estabelecer laços, diálogo, diminuir as consequências da guerra e criar cooperação entre as nações. Para aprofundar no desenvolvimento.

mudando, inserindo-se “valores e termos como desenvolvimento social, cidadania e sociedade civil”.

Já no contexto da América Latina e do Brasil, o surgimento das ONGs está associado ao fim das ditaduras militares, aos movimentos sociais e à abertura política, dos anos 1980. Nesse processo, inicialmente, expandiram-se estas organizações associadas à resistência dos regimes militares e aos movimentos sociais que nasciam abrigados nos centros e institutos de formação e que atuavam clandestinamente, nesse tempo (STEIL; CARVALHO, 2007). Segundo Landim (1993) e Carrion (2007), é em meados dos anos 1980 que a denominação de ONG é adotada no Brasil.

Dessa forma, e como já foi exposto na introdução da dissertação, as ONGs estiveram, inicialmente, associadas às conquistas sociais e ao apoio aos movimentos sociais. Logo, esse envolvimento foi mudando, abrindo para outras dimensões da vida social (a questão do gênero, a étnica, a livre opção sexual, entre outros). Já nos anos 1990, com a expansão dos mercados e o “movimento de desresponsabilização do Estado” (STEIL; CARVALHO, 2007, p.184), redefine-se a função do público. De modo que, as instâncias privadas passam a assumir o papel de reguladoras da vida social e promotoras do bem social, que antes era do Estado. As ONGs integram este cenário, que é promovido pelos organismos internacionais, os quais procuravam relacionar-se com a sociedade sem ter que passar necessariamente pelo Estado.

Segundo Steil e Carvalho (2007), nos anos 1990, juntam-se dois processos históricos que influenciaram as ONGs: por um lado, a valorização dessas organizações, por outro, a desvalorização do Estado como regulador e responsável pelos processos sociais. Uma das consequências que até hoje afetam as ONGs é a lógica da transferência de uma parte da responsabilidade do Estado para a chamada sociedade civil. Assim o que caracteriza, nos anos 1990, a atuação das ONGs é que na sua identidade já não se destacam as lutas dos movimentos sociais e a consciência de classe, passando a atuarem “em nome da cidadania e da ética” (STEIL; CARVALHO, 2007, p.186). Logo, a chamada responsabilidade social¹⁷

¹⁷ Segundo Dupas (2003, p 18) “o sentido da *responsabilidade social das empresas* liga-se, ainda que indiretamente, à substituição da ideia de deliberação participativa sobre os bens públicos pela noção de gestão eficaz de recursos sociais, cuja distribuição é decidida aleatória e privadamente; nesse sentido, essas práticas privadas diluem a referência pública e política na tentativa de redução das injustiças sociais (...) ela é basicamente despoliticadora da questão social, pois

intervém no social procurando conferir melhor execução à gestão dos recursos. Nesse momento, as ONGs, por se terem colocado “fora” dos conflitos do aparato estatal, adquiriram certa legitimidade para viabilizar as almejadas soluções para as problemáticas sociais, econômicas e políticas desse cenário.

Ainda ao final dos anos 90 e nos anos 2000, pela crise econômica que afeta todos os países, incluindo os mais desenvolvidos, reduzem-se os financiamentos e as cooperações. O que acaba influenciando, fragmentando e especializando as ONGs. Os novos financiadores solicitaram a operacionalização técnica e a profissionalização dos membros das Organizações, procurando retorno dos investimentos (STEIL; CARVALHO, 2007; CARRION, 2007). Nesse cenário, os projetos surgem como uma opção para que as ONGs consigam ser financiadas por recursos públicos ou privados. De modo que, como resultado da transformação e adaptação ao contexto, as organizações vão se limitando a serem executoras das ações, deslocando-se do âmbito do político para o público, de forma que a identidade foi-se limitando a cumprimento de ações compensatórias e assistencialistas (STEIL; CARVALHO, 2007).

A capacidade das ONGs de influenciar o âmbito político restringe-se ainda mais ao se legalizarem no escopo do chamado Terceiro Setor, nos anos 1990, como apenas executoras do público. Pois, dito setor está constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais que têm como objetivo gerar serviços de caráter público (STEIL; CARVALHO, 2007; SANTOS, 2003).

O Terceiro Setor¹⁸ está ligado, da mesma forma que as ONGs, à falta de alternativas que envolvam uma ação pública eficaz, às políticas de desregulamentação que levaram ao enfraquecimento dos espaços de discussão e participação pública e política.

pressupõe a desqualificação do poder público e, por tanto, desconhece a possibilidade aberta pelo conflito interno no terreno das próprias políticas públicas para criar compromisso e qualidade diante dos cidadãos” 18

¹⁸ Antes da criação do marco legal para a conformação do Terceiro Setor, cria-se a ABONG que impulsionou o movimento para legalizar as ONGs e a conformação do Terceiro Setor (Landim, 1993). ABONG é uma associação de ONGs do Brasil, que estabelece, no seu Estatuto Social, artigo 2º: “Para efeito do disposto neste estatuto, são consideradas Organizações Não Governamentais-ONGs, as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação ou associação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos”.Disponível em: <http://abong.org.br/ongs.php>.

Juridicamente, no Brasil, a maioria das ONGs vem se constituindo como associações civis sem fins lucrativos, que são as entidades que destinam seus ganhos à sustentação da estrutura institucional e não podem distribuí-los entre as pessoas que compõem a instituição. Para que as ONGs consigam seu enquadramento legal, podem-se constituir como associações ou como fundações, mas a maior parte se constitui na forma de associação, pois esta não requer a existência de um patrimônio próprio para se formalizar. De modo que, 95% das ONGs no Brasil são registradas como associações (TACHIZAWA, 2002).

Segundo Teodósio e Alvim (2004), a distinção jurídica mostra a ausência de tipologia que possibilite a especificação das organizações, o que contribui à dificuldade de identificar a atuação das ONGs na sociedade, como também de diferenciá-las das outras entidades da sociedade civil:

percebe-se que a dificuldade de se determinar um conceito claro do que é ONG tem ocasionado a incorporação de diversas entidades com propósitos e trajetórias muito distintos em um mesmo arcabouço, levando a um questionamento ainda maior com o advento do termo 'terceiro setor', que parece contribuir para a homogeneização de entidades intrinsecamente heterogêneas (TEODÓSIO; ALVIM, 2004, p.11).

Ainda pontuam que o terceiro setor não é sinônimo de ONG, pois estas últimas organizações constituem apenas um dos tipos que o conformam. Desse modo, apontam que, ao se tentar delimitar as formas que adquirem as ONGs, deve-se levar em conta que essas organizações frequentemente têm papéis múltiplos.

Na maioria das tipologias estudadas pelos autores, predomina a classificação pelas características de ação das ONGs como, por exemplo, a realizada por Maria da Glória Gohn (1995; 2000). A partir dos espaços em que atuavam as ONGs nos anos 1990, Gohn define novos "perfis e configurações físicas" (1995, p.42) e constrói uma tipologia para a análise das ONGs.

Um primeiro tipo de organização destacado pela autora é o das instituições Caritativas, que foram as ONGs que mais se expandiram no Brasil, e isto aconteceu em parte pela propagação de seitas e religiões que desenvolveram programas de intervenção direta nos bairros e localidades. Algumas das populações abrangidas por este tipo de ONGs são: mulheres, idosos e crianças. E suas áreas de atuação preponderantes são: a educação infantil, assistência a moradores de rua, creches e asilos. O segundo tipo são as ONGs desenvolvimentistas, que se expandiram a partir da sua intervenção pelo meio ambiente. Estas organizações articulam-se a

redes internacionais e procuram propostas de desenvolvimento autossustentável. Dentre as principais áreas de atuação estão: represas, reservas ecológicas naturais e indígenas. O terceiro tipo são as ONGs ambientalistas que, segundo a autora, atuam no campo da visibilidade urbana e seguem as premissas das ONGs ecológicas (desenvolvimento autossustentável) e da cooperação internacional. O último tipo são as ONGs cidadãs que “voltadas para a reivindicação dos direitos de cidadania, atuam no espaço urbano, tanto no campo popular como no não popular” (GOHN, 2000, p.14). Este tipo de ONG pode ter uma “grande atuação junto aos canais de comunicação e em nível de políticas públicas, fornecendo subsídios para sua elaboração, fiscalizando-as ou fazendo denúncias quando ocorrem violações e omissões” (GOHN, 2000, p.14). Teodósio e Alvim (2004) afirmam que o campo de ação filantrópico e assistencialista é o mais antigo das ONGs e que, mais recentemente, cresceu o número de organizações que atuam em busca da democratização, as quais, na categorização de Gohn (1995; 2000), corresponderiam às ONGs cidadãs.

A partir desse contexto de institucionalização das ONGs, Santos (2003) ressalta a relevância do trabalho dessas organizações na promoção da importância do espaço público e do significado dos interesses públicos, buscando uma reforma do Estado centrada na construção da cidadania. Entre os desafios atuais enfrentados pelas ONGs, persiste a necessidade de que se afirmem como auxiliares das políticas do Estado e não como substitutas de suas funções, para que, por meio de suas práticas, sejam facilitadoras da democracia e, assim, oportunizem o acesso a direitos e políticas sociais efetivas (MILANI; SOLINÍS, 2002). Dupas aponta um segundo desafio para que estas organizações levem à prática a cidadania: que as ONGs levem ao cotidiano

a existência e a explicitação dos conflitos, e sua mediação pela sociedade política. Afinal, a luta pela cidadania é um embate por significados, pelos direitos à fala e à política, que exige redefini-los num patamar mais abrangente (DUPAS, 2003 p. 18).

Por fim, outro desafio é apontado por Amorim (2007, p. 371): o de superar práticas “clientelistas pautadas em relações verticais, assimétricas e hierárquicas, responsáveis pela fragmentação da participação política”.

Gohn (2000) sinaliza que as ONGs podem ser uma opção como mecanismos na construção da cidadania, na medida em que “representam um novo espaço organizativo da sociedade civil, de forma mais espontânea, menos burocratizada”

(GOHN, 2000, p.61). Já Amorim (2007) afirma que suas práticas podem vir a possibilitar ou não a inclusão da população nos processos políticos decisórios. Nessa perspectiva, há a possibilidade de que as ONGs mediadoras das demandas dos cidadãos promovam ou não, a partir de suas práticas cotidianas, a ação da população como agentes políticos, de modo a gerar aportes importantes na prática da cidadania.

2.2. DELIMITAÇÃO DA MEDIAÇÃO SOCIAL

Nussbaumer e Ros (2011) apontam que a noção de mediação social tem sido reconceitualizada no transcurso de grandes teorias sociais, a partir da segunda metade do século XX¹⁹. Para estes autores, a tentativa de conceituar a mediação social deve considerar sua perspectiva analítica, em que a primeira aproximação reconheça a intervenção dos atores, particularmente dos mediadores e dos mediados.

Segundo Neves (2008), a análise da mediação social deve incluir o estudo de mudanças que abranjam o papel ativo dos envolvidos, tendo-se que abandonar a ideia de leis preexistentes e desconhecidas para os atores, de modo a permitir o entendimento da ação recíproca, que pode ser entendida como “um jogo de forças sociais, isto é, colocar o ator na história, para se interrogar sobre a produção de situações históricas” (NEVES, 2008, p.39). A autora sinaliza, ainda, que, para o estudo da mediação social, deve-se evitar o absolutismo ou a dicotomização entre indivíduo e sociedade. Desse modo, não se idealiza a sociedade como livre de conflitos, também não se persegue a solução final das contradições do presente, tenta-se livrar dos positivismos e “essencialismos”.

Já, para delimitar a mediação social, toma-se, num primeiro momento, a definição de Neves (2008), a qual afirma que esta não se limita à vinculação de mundos e sim à construção de representações dos mundos e aos campos de relações que os ligam, considerando graus de correspondências desejadas. Esta definição se complementa com Nussbaumer e Ros (2011), ao aportarem que a

¹⁹ Para aprofundar na trajetória do conceito mediação ver Nussbaumer e Ros (2011, pp. 17 – 69).

mediação social envolve uma relação dialética entre universos sociais²⁰, os quais estão em processo de criação contínua. Desse modo, ela se dá na interconexão entre universos sociais diferenciados e na produção de significados no relacionamento. Cada universo é distinguido por um conjunto de características: “*ethos, valores, sistema de significados, princípios de diferenciación e jerarquización, modos de vida, language y/o léxico, estética, entre otros posibles principios de apreciación y ordenamento de lo social*” (NUSSBAUMER; ROS, 2011, p.59). O mediador social pode cumprir diversas funções e atuar na área social, econômica, cultural, religiosa, etc. E, por sua capacidade de estabelecer relações personalizadas, tem o potencial de estabelecer vínculos de maior ou menor intensidade, os quais podem tender a continuar e a estabelecer laços sociais que viriam a sustentar as “prestações sociais”, como o são os fluxos de bens materiais e simbólicos.

O antropólogo Sardan (2005) estuda a passagem desenvolvimentista da população da área rural, na África, e reconhece o envolvimento e importância da mediação e dos mediadores para que aconteça dito processo. A abordagem desse autor nos permite aproximar-nos à problemática da mediação de nosso objeto de estudo, ainda que, no presente texto, não se aprofunde a configuração desenvolvimentista²¹. Para o autor, a mediação pode ser realizada entre linguagens e racionalidades diferentes, a serem mediadas num processo informal, o qual ele denomina de *negociação informal*. Esta compreende a forma como se atua junto à população, os modos de se comportar, as táticas e as estratégias planejadas, através das quais os conhecimentos são levados à ação. Na negociação, segundo Neves (2008), estabelecem-se normas e princípios de comportamentos específicos e um sistema de comunicação em que se compartilham categorias e se mantém o entendimento ou desentendimento no grupo. Mesmo supondo que devam existir objetivos em comum, já negociados e explícitos, estes não estão livres da tensão e

²⁰ Os autores entendem que o relacionamento de universos sociais é a “interconexão de âmbitos sociais diferenciados” e não somente a interconexão de “a parte com o todo”, pois esta última se limita à vinculação do distante, ao deslocamento geográfico, físico ou espacial, o que leva a desconsiderar as chamadas sociedades complexas contemporâneas (2011, p 52). Assim se permite a diversidade cultural.

²¹ Essa configuração refere-se às referências culturais e profissionais às quais seria submetida a população visada para se desenvolver.

das contradições, fruto de diferentes interesses e de motivações de cada ator, próprias das relações da mediação.

Nesta negociação, os mediadores assumem três funções, qualificadas por Sardan (2005) como quase impossíveis de cumprir de forma equitativa, pela acumulação de contradições e antagonismos no contexto: defender seus interesses pessoais, os interesses da organização e mediar entre os vários atores interessados ou envolvidos. Nussbaumer e Ros (2011) afirmam que tanto os interesses atuantes como as posições de poder de cada ator se configuram num espaço em que cada ator ocupa uma posição definida.

Os resultados da mediação social dependem da transformação em que se empenharam os atores - “a transformação do sonho em plausibilidade” (NEVES, 2008, p.35) -, da compreensão do contexto político e cultural e do reconhecimento das diferentes posições sociais. Este reconhecimento de posições é o que pressupõe a necessidade de que o mediado precise da mediação para se constituir em portador de um projeto político próprio (NEVES, 2008). Para Sardan (2005), a mediação social pode ser assumida por indivíduos ou por organizações (como uma associação ou instituição) que ocupem uma posição proeminente em comparação às outras que representam papéis figurativos. A influência da mediação e dos mediadores depende, em grande parte, do controle no modo de alocação ou distribuição dos recursos resultantes da mediação, como também da sua capacidade de negociação; da sua inserção; e do relacionamento com o exterior e com as redes. O que, por sua vez, pode reforçar a posição de mediador na população local. A mediação é caracterizada por ser “*multifocal*” na arena política local, pois coexistem diferentes centros de poder que influenciam e dominam de formas diferentes. Estes centros podem estar mais ou menos articulados, ter diferentes hierarquias ou ocorrer de forma simultânea, e surgem, em sua maioria, como resultado de um longo percurso histórico. A mediação pode ser complementar, central ou um novo centro local de poder e, também, pode servir para adquiri-lo ou abrir-lhe caminho

Abordando o tema do poder, é importante retomar Wolf (1956), que se propôs estudar as sociedades complexas do México, durante os anos 1950. Este autor visa pesquisar as relações de poder no âmbito do estado-nação entre os diversos grupos que atuam em níveis diferentes da sociedade. Na referida pesquisa, o autor estuda os posicionamentos de diversos grupos e afirma que os relacionamentos acontecem

entre “*grupos orientados para a comunidade*” e “*grupos orientados para a nação*”. O primeiro grupo de mediadores são os que atuam no âmbito local e o segundo são os que atuam no âmbito nacional. Ele refere-se aos últimos como externos à comunidade; enquanto os mediadores que se deslocam ou instalam no nível local e estão orientados para a comunidade atuam desde esta, estendendo-se a um nível exterior e maior, como são as instâncias do poder público.

A análise da mediação social entre os grupos e os pontos de contato entre o nível local e o nível exterior pode mostrar o que influencia no posicionamento de um mediador, como são os relacionamentos políticos, econômicos e sociais. Wolf (1956) sinaliza que o exercício do poder está em todos os níveis de integração e nos relacionamentos, e pode dominar para limitar a autonomia das comunidades e interferir nos seus assuntos. Os relacionamentos, na mediação social, implicam processos em constante mudança e envolvem a dimensão histórica, como também conflito e acomodação, integração e desintegração. Nesses relacionamentos, uma importante função é estabelecer canais de comunicação e mobilidade da comunidade local para o grupo central do poder.

Para estudar a mediação social entre grupos, Wolf (1956) afirma que se deve focar na forma como a organização interna de uma população se integra ou se conecta a um sistema maior, bem como nos momentos cruciais ou nas sinapses em que se conectam os universos sociais. Para este autor, a mediação enfrenta dois desafios: o primeiro é servir a alguns dos interesses dos grupos que operam ao nível da população e também aos interesses da nação (atualmente se poderia afirmar que operam para diferentes interesses como os globais ou de grupos mais amplos). O segundo desafio se refere à necessidade de enfrentar os conflitos de interesses, o que pode não ter uma solução pacífica e compatível com os interesses de todos.

Conforme afirma Wolf (1956) em seu estudo, os resultados apontaram que a mediação social não se desenvolve de acordo com os interesses da comunidade e sim de acordo com os interesses da nação ou de grupos externos à comunidade local. Os que ganham poder no local ganham posições de poder no aparato econômico e político ao nível nacional. Assim, os mediadores podem exercer a função de vigiar o balanço de poder que detém a comunidade com o poder exercido por outros. Desse modo, para Wolf (1956), a mediação e os mediadores atuam como amortecedores ou isolantes entre os grupos. Mas, também, mantém as tensões, porque são elas que dão dinamicidade à mediação, pois em sua ausência

não haveria necessidade de mediação entre os grupos, ou seja, sua função perderia a razão de ser. A mediação, então, na visão do autor, viria a manter o controle das tensões, e o posicionamento da mediação seria essencial nos relacionamentos estabelecidos de “cima para baixo”.

Já para Neves (2008), a mediação pode tanto dar continuidade e assegurar a ordem hegemônica vigente, como, também, possibilitar seu reordenamento por meio da mobilização de segmentos da sociedade, de modo a favorecer mudanças em benefício desses segmentos e da sociedade como um todo. Assim, a mediação pode atuar sobre as crenças, por meio da educação, para gerar mudanças. Assim, o mediador pode atuar desqualificando ou mudando as crenças dos mediados. Por outro lado, além dessa mudança simbólica, o mediador também pode promover o acesso às políticas públicas. Nesse sentido, um propósito do presente estudo é pesquisar como está operando a mediação social - de forma a mobilizar a população ou a manter o balanço e o “ordenamento” estabelecido, como anteriormente o afirma Wolf (1956).

Em consonância com a discussão teórica anterior sobre mediação, adota-se a proposta de Nussbaumer e Ros (2011) para a análise da mediação na defesa dos direitos das mulheres. Os autores propõem que, para alcançar a compreensão necessária do vínculo dinâmico, as condições em que acontece, e suas reconfigurações, primeiro se reconheça a posição estrutural dos atores e como esta ocorre no público. Isto consiste em:

identificar as proximidades e as distâncias entre o ‘dizível e o não dizível’, o ‘desejado e o esperado’. Ou seja, identificar as superposições existentes entre o que se enuncia em relação às expectativas reais, ainda que nem sempre sejam explicitadas pelos agentes (NUSSBAUMER; ROS, 2011, p.61) [*tradução livre*].

No caso de estudar a mediação por uma organização, faz-se necessário distinguir entre o que é formalmente reconhecido e o que é esperado, e aquilo que é socialmente vivido que “emerge da carga afetiva, cultural, moral e psicológica que porta todo vínculo social” (NUSSBAUMER; ROS, 2011, p.61)(*tradução livre*). Devido a isso, pretende-se estudar o proceder dos atores, que é produto do jogo entre o que visa a organização e a subjetividade de cada ator.

Também é importante identificar as representações atribuídas pelos atores, que compreendem as funções, os posicionamentos e as identidades que eles se atribuem mutuamente, as avaliações e significados dados aos recursos materiais e

simbólicos atuantes. A identificação do anterior visa compreender o “fluir da comunicação’ em torno a um relativo consenso e/ou emergência de tensões, factíveis a eclodir em conflitos entre as partes” (NUSSBAUMER; ROS, 2011, p.61) (*tradução livre*).

Outro tópico relevante para o estudo refere-se a outra forma de interpretar as relações e posições de poder no espaço da mediação e consiste em analisar a rede de intermediação mais ampla em que ela se dá, focando nos âmbitos organizacionais (NUSSBAUMER; ROS, 2011, p.62) ou, como sinaliza Wolf (1956), os pontos de contato entre o nível local e o nível exterior. Isto pode implicar que, nas interdependências, os vínculos possam redefinir-se e a assimetria de poder possa até chegar a mudar o posicionamento dos mediadores num espaço mais amplo.

Outro aspecto a analisar são os recursos mobilizados pelos diferentes atores em determinadas circunstâncias, pois pode permitir “compreender a dinâmica das posições sociais no espaço da mediação social e os termos da reconfiguração do vínculo no tempo” (NUSSBAUMER; ROS, 2011, p.62); e, também, como acontece o processo de *negociação informal*, já abordado por Sardan (2005). Na observação dos intercâmbios, é importante analisar “os ‘fluxos descendentes’, os bens materiais e, principalmente, os simbólicos, transferidos pelos mediadores sociais; mas, também, compartilhar as categorias semânticas, narrativas, visões de mundo e as práticas que ‘ascendem’ dos mediados aos mediadores” (*ibid.*). Os autores sinalizam que esta última dimensão não tem sido muito estudada e que raramente se reconhece e se observa como as lógicas e as visões e mundo dos mediados permeiam os tecidos das organizações. Portanto, outro fenômeno a estudar é a emergência de novos mediadores entre os mediados, o que pode ser resultado do mesmo processo da mediação social. O estudo deste fenômeno ganha destaque, nas últimas décadas, com o “enfoque em direitos” das políticas que dão importância à participação da cidadania nas etapas da formulação, execução, monitoramento e execução dos diferentes programas.

Durante a revisão teórica sobre a mediação social como um processo, abordamos diferentes autores que se basearam em pesquisas em campos específicos: os aportes apresentados por Neves (2008) basearam-se em estudos da mediação social focados no vínculo entre os mediadores técnicos e os destinatários dos programas que envolviam a emancipação social; Wolf (1956) estudou a

mediação social das comunidades rurais na reconfiguração da sociedade mexicana, em que se procurou interconectar ditas comunidades com o sistema do estado; Sardan (2005) estudou a configuração desenvolvimentista de projetos na África, abordando o vínculo entre os mediadores técnicos ou “agentes de desenvolvimento” e a população rural.

Todavia, permanece a necessidade de encontrarem-se pesquisas que envolvam as ONGs como mediadoras sociais locais e seu papel na promoção da cidadania. Inquietação esta que conduziu ao encontro de três estudos realizados no Brasil, dois deles mais próximos ao contexto de Porto Alegre. Assim, a seguir, serão abordadas essas três pesquisas que lançaram luzes, como também contribuíram para os questionamentos formulados na presente pesquisa.

O primeiro estudo foi considerado importante, porque envolveu a mediação no relacionamento entre o Estado e a sociedade, por meio de mecanismos participativos. O estudo de Silva (2011) abrangeu quatro Instituições Participativas (IPs)²², em diferentes municípios do Brasil. Embora o autor aponte resultados diferenciados no estudo, segundo cada contexto, considera que, de forma geral, a mediação destas instituições²³ pode vir a “produzir efeitos importantes na estrutura e na dinâmica política, ao alterarem os padrões de relação entre sociedade e Estado, reconfigurando as posições dos agentes sociais e políticos neste espaço social” (SILVA, 2011, p.258). Também sinaliza que os resultados das mediações dependem, em parte, dos “recursos, capacidades e estratégias dos diversos agentes, os quais se apresentam de forma bastante distinta em cada um dos casos, em função das especificidades de suas trajetórias” (SILVA, 2011, p.258). O estudo mostrou que a mediação junto às instituições pode intervir para desestruturar padrões e relacionamentos tradicionais, por exemplo, alterando as posições ocupadas pelos atores sociais e políticos, devido à capacidade de influenciar nos relacionamentos e na diminuição das formas arbitrárias de decisão sobre o uso dos

²² Instituições Participativas para referir-se aos fóruns institucionais (Conselhos de Políticas Públicas, Comitês Gestores, Orçamentos Participativos etc.) que têm como característica distintiva a abertura à participação social – diretamente ou através de representação.

²³ A pesquisa estudou quatro experiências de Orçamento Participativo (OP) de quatro municípios: Gravataí, no Rio Grande do Sul; João Monlevade, em Minas Gerais; Mauá, em São Paulo; e Camaragibe, em Pernambuco. Nesse estudo a “A análise dos quatro casos mostra o impacto produzido nos padrões de relação entre sociedade e Estado, a partir da introdução de mecanismos participativos que buscam publicizar o processo de definição da alocação dos recursos públicos municipais”

recursos públicos. Não obstante, a participação da população dependeu do relacionamento entre os mediadores e as IPs.

O segundo estudo, realizado num contexto rural, mostra resultados relevantes no relacionamento entre os mediadores e os mediados. Oliveira (2011) pesquisou a mediação social entre agricultores ecologistas e mediadores sociais de uma ONG no Rio Grande do Sul, em torno à construção da agricultura ecologista, numa realidade específica em que se apresentaram elementos de dinâmicas macrossociais que influenciaram e que procuram penetrar na população. No meio rural estudado pelo autor, “o conceito de mediação social é tomado como revelador de uma dinâmica complexa, em que agentes situados em posições sociais diferentes interagem na perspectiva de construção de uma outra realidade” (OLIVEIRA, 2011, p.70). Entre os achados, destacam-se os seguintes: os mediadores sociais intervieram na visão de mundo e nas reformulações conceituais dos agricultores; os mediados estão “constantemente se demarcando das posições dominantes social e politicamente e buscando constituir-se enquanto alternativas viáveis do ponto de vista produtivo e político” (OLIVEIRA, 2011, p.101); e no processo de construção da realidade social, encontraram-se focos de resistência à lógica de reprodução social das desigualdades, ainda que “a própria construção desses focos de resistência enseja a formulação ou reprodução de mecanismos que buscam construir sujeitos aptos para tais fins. Isso, como foi visto, processa-se de maneira tensa e contraditória” (OLIVEIRA, 2011 p. 104).

O último estudo considerou-se relevante, pois pesquisou a mediação de uma ONG num programa que visou promover a participação e a cidadania da população intervinda, ainda que a organização mediadora fosse estrangeira e que se tenha desenvolvido em contextos distantes de Porto Alegre. A pesquisa de Vilanova (2005) versou sobre a mediação da ONG GRET num Programa de Comunidades²⁴ que foi realizado em conjunto com as entidades estatais e municipais, em quatro localidades. O objetivo do programa era a construção de casas e equipamentos

²⁴ A ONG GRET (Group de Recherche et d’Echanges Technologiques) Urbano tem a sede na França. O programa e a pesquisa foram realizados em três municípios: Eusébio, Maracanaú, Maranguapae e Pacatuba da região metropolitana de Fortaleza. A pesquisa se aprofunda em Eusébio e Maracana. Durante o programa se construíram quatro mutirões reunindo 246 famílias. (VILANOVA, 2005)

comunitários em regime de mutirão, a capacitação da população e a geração de emprego e renda.

Dentre os resultados da pesquisa, a autora ressalta que a mediação da ONG não alcançou plenamente os objetivos previstos pelo programa, pois observou-se a descontinuidade e o abandono das comunidades após o encerramento dos projetos. Nesse sentido, “o padrão de atuação da ONG não se distinguiu do observado no Estado, em que domina a descontinuidade dos projetos (...) ONGs e Estado desapontaram, igualmente, as comunidades” (VILANOVA, 2005, p.129).

Por outro lado, quanto às contribuições resultantes da mediação para a construção da cidadania, a autora sinaliza:

formação de uma consciência embrionária de cidadania (...) seja pelo despertar da compreensão sobre a necessidade da organização comunitária, visando ao encaminhamento dos problemas junto ao Poder público, pela avaliação crítica acerca das omissões de alguns moradores, de membros de diretorias das associações, dos políticos e da política (VILANOVA, 2005, p.132).

Esse desenlace, no entanto, apresenta uma visão limitada sobre os direitos e as responsabilidades do poder público, pois os resultados do projeto - as moradias - foram percebidos como presentes ou favores do Estado e não como conquista de direito.

Outro avanço resultante dessa mediação junto à população foi que ela contribuiu para o sentimento de identidade e para a formação de lideranças, no que concerne a se reconhecerem como capazes e realizarem discussões coletivas sobre problemáticas.

Ao final, a autora conclui que este tipo de pesquisa pode trazer “contribuições positivas para o desvendamento dos limites das práticas do Estado, do poder local e das próprias ONGs, apontando permanências e potencial para avanços” (VILANOVA, 2005, p.133).

Esses últimos estudos sobre a mediação de ONGs confirmam os diferentes questionamentos já levantados em relação à capacidade da mediação social como um processo de intervir na construção da cidadania. Após a revisão teórica dos princípios e conceitos relacionados aos objetivos da pesquisa, será explicitada a proposta metodológica da mesma.

III PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista que a pesquisa visou conhecer a mediação social exercida por uma ONG em uma realidade específica, ela se caracteriza como um estudo de cunho qualitativo. Adotaram-se como princípios orientadores da pesquisa o reconhecimento do ser humano como ser multidimensional (comportando as dimensões individual, social, cultural etc.) e o respeito pelo saber tácito da população estudada.

Neste capítulo, são descritas as escolhas e procedimentos metodológicos utilizados para desenvolver as fases da pesquisa, bem como o tipo de abordagem adotada para a análise dos resultados.

3.1 TIPO DE PESQUISA

A pesquisa social em questão é de cunho qualitativo, pois se visou compreender o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes da realidade estudada. De acordo com Minayo (1996, p.134) este tipo de pesquisa possibilita:

(a) compreender os valores culturais e as representações de determinado grupo sobre temas específicos; (b) compreender as relações que se dão entre os atores sociais tanto no âmbito das instituições como dos movimentos sociais; (c) para avaliação das políticas públicas e sociais tanto do ponto de vista de sua formulação, aplicação técnica, como dos usuários a quem se destinam.

Uma vez estabelecida a abordagem qualitativa para a pesquisa, passou-se a definir a estratégia mais pertinente a esse tipo de estudo. Para tanto, seguiram-se as três condições para a escolha de estratégia, segundo Yin (2001): o tipo de questão da pesquisa, o controle que o pesquisador possa ter sobre o estudo e o grau de enfoque nos acontecimentos históricos, em oposição a acontecimentos contemporâneos. Respondendo à primeira condição, o presente estudo envolveu as perguntas “como” e “por que” em relação ao fenômeno a ser estudado, de forma que se visou compreender como acontece o processo de mediação e por que este está contribuindo ou não à construção da cidadania. E, respondendo às segunda e terceira condições, a pesquisa não visou o controle do campo a ser estudado, mas antes focou-se em observar o que estava acontecendo durante o percurso do

campo, dentro do contexto em que estava imerso. Assim, de acordo com estas condições propostas por Yin (2001), o estudo de caso seria uma abordagem pertinente. Cabe afirmar, ainda, que escolheu-se este tipo de estudo, porque os processos de mediação social são situações únicas, temporais, em mudança contínua, e o estudo de caso permite lidar com uma ampla variedade de evidências, interpretando e não controlando as visões de mundo das pessoas envolvidas na pesquisa, num momento determinado.

3.2 PLANO DE PESQUISA

Conforme as fases de pesquisa apontadas por Minayo (1996), o estudo foi planejado em ciclos, os quais permitiram definir as atividades realizadas em cada etapa, possibilitando um movimento reflexivo e de integração.

O quadro 1, a seguir, resume o plano de pesquisa.

Quadro 2 - Plano de pesquisa

| Fase exploratória | Fase de trabalho de campo | Fase do Tratamento do material |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dimensões e categorias de análise (articulação do campo com o referencial teórico) ▪ Preparação dos instrumentos de coleta de dados (roteiros) ▪ Escolha do caso, estratégia de entrada aproximações e dificuldades. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Realização da Observação participante registrada no diário de campo ▪ Escolha e revisão dos documentos (trajetória) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abordagem adotada para a análise ▪ Duas fases (MINAYO, 1996) ver quadro No 3. |

Fonte: elaboração própria segundo as fases da pesquisa apontadas por Minayo (1996, 2010).

A seguir, começaremos pela fase exploratória, descrevendo como foi definido e escolhido o campo estudado – a ONG e o local, logo, trazendo a definição e descrição dos instrumentos de coleta de dados e, finalizando com a definição das dimensões e categorias de análise elaboradas antes da entrada em campo e que foram passando por adaptações, conforme a dinâmica da pesquisa. A fase seguinte, do trabalho de campo, define a aplicação dos instrumentos de pesquisa e, a última

fase abrange a abordagem adotada para a análise e as duas etapas que permitiram sistematizar os achados.

3.2.1 Fase exploratória

A escolha do campo, dentro do universo de possibilidades para seleção de uma organização do tipo predominantemente “cidadã”, segundo a tipologia²⁵ de Gohn (2000), atuante na defesa dos direitos de uma população local, em Porto Alegre, recaiu sobre uma ONG de mulheres, pois, durante a revisão teórica, o movimento de mulheres se sobressaiu na história da defesa dos direitos, no movimento democrático e na constituição de organizações sociais no Brasil²⁶.

Outro parâmetro que se tinha previsto desde a revisão teórica foi o de estudar uma ONG local, pois se considerou que uma organização “de base popular”, com mediadores sociais locais, que partilham uma posição social “desfavorável”, poderia aportar um diferencial nos resultados da mediação social na construção de sujeitos sociais ativos.

Tendo em conta esses dois parâmetros para a definição do campo, partiu-se à procura, entre os contatos (colegas das Ciências Políticas e de Serviço Social) da pesquisadora, de alguém com vínculos com organizações voltadas a questões de gênero, com atuação em nível nacional e que tivesse parcerias com organizações de bairro. O objetivo de procurar primeiro uma ONG que atue nitem âmbito nacional era ter diferentes opções de ONGs locais. Uma vez conseguido o contato de uma trabalhadora²⁷ que atua na organização GUAYI²⁸, se obtiveram duas recomendações de ONGs locais.

Já, para escolher a ONG a estudar, além de procurar uma organização de mulheres que visasse a defesa dos direitos de uma população local e que fosse conformada por integrantes dessa mesma população, estabeleceram-se como critérios de escolha:

²⁵ Ver tipologia no presente texto nas páginas 36-37

²⁶ Ver página 34-38 do presente texto.

²⁷ A trabalhadora da GUAYI atuava em organizações de diferentes bairros de Porto Alegre.

²⁸ Guayi, a organização que auxiliou na busca da entidade a ser pesquisada, tem como focos centrais “a democracia participativa, a luta feminista, as questões de gênero, a economia popular solidária e as questões ecológicas”. (GUAYI, s/d) <http://www.guayi.org.br/>

- Ser localizada em uma área caracterizado como em situação de vulnerabilidade social,
- Contar com mais de três anos de atuação formal no bairro
- Realizar reuniões formais pelo menos uma vez por semana
- Ter pelo menos nove “beneficiárias”.
- Realizar atividades dentro do bairro

A primeira opção apresentada pelo contato da GUAYI, uma ONG localizada no bairro Restinga, foi visitada em três oportunidades, na fase de reconhecimento do campo. No entanto, esta organização não cumpriu com o *segundo e terceiro* critérios de escolha. Por esta razão, realizou-se o contato com a segunda opção – uma associação de mulheres do Morro da Polícia.

Antes da entrada ao campo, a pesquisadora procurou se informar sobre a trajetória da ONG com base nos dados fornecidos pelo contato da GUAYI. Visitou-se o blog da organização e outras fontes da internet que informavam e davam um panorama do campo. Esta primeira aproximação, juntamente com o contato estabelecido por uma pessoa que já contava com a confiança das pessoas da ONG, foi a estratégia usada para ter um adequado acesso ao campo.

Técnicas e instrumentos de coleta de dados

Para o trabalho de campo, elegeu-se a técnica de observação participante, adequada para um estudo de caso em que se pretende identificar de que modo um determinado fenômeno ocorre. Conforme Minayo (1996), a observação participante permite enfatizar os aspectos que vão adquirindo relevância e reformular questionamentos de acordo com os objetivos da pesquisa. Esta técnica enfatiza as relações informais com o campo, pelo que se visou estar na maioria dos momentos em que a organização estaria interagindo seja com a população ou com organizações ou pessoas externas, com as quais tivesse relacionamentos envolvendo a mediação social por direitos dos moradores e/ou beneficiários da ONG. A observação participante teve uma duração de quatro meses, durante os quais a pesquisadora integrou diferentes tipos de atividades de que participava a ONG, tais como eventos culturais, estaduais e municipais, encontros semanais das

mulheres e reuniões com entidades do Estado, e também vivenciou o cotidiano de alguns membros da ONG no bairro.

Uma ferramenta desta observação foi o diário de campo, no qual se registraram as observações realizadas, em tempo real, ou, quando não foi possível realizar o registro no momento do campo, este foi feito logo ao sair do local. Esses registros foram datados com o local, os sujeitos presentes, a descrição da situação e as possíveis interferências que incidiram durante a observação.

Durante a observação participante, registraram-se conversas informais, uma vez que estas são consideradas instrumentos para possibilitar “captar” a *fala* num contexto histórico contextualizado, pois a *fala* pode:

ser reveladora de condições estruturais, de sistema de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas (MINAYO, 1996, pp.109-110)

Outro instrumento de coleta de dados consistiu na análise de documentos relacionados com o campo de estudo, os quais foram obtidas de diferentes fontes - da internet, da ONG, de representantes estatais e da mídia. O roteiro de observação participante foi mudando de acordo com a análise de conteúdo dos documentos que a ONG proporcionava, com as atividades das quais a pesquisadora participava e com os lineamentos da pesquisa: reconhecimento e caracterização da realidade (moradores, ONG, área de atuação), estudar o relacionamento e as negociações com vínculos internos e externos, conhecer como objetivaram a defesa dos direitos da população, conhecer a trajetória da ONG. Essa “adaptação” do roteiro ao andamento do campo também permitiu aprofundar certos pontos, à medida que surgiam dúvidas relacionadas ao objetivo da pesquisa.

Assim, o roteiro de pesquisa visou atingir os objetivos propostos de forma dinâmica, adaptando-se à dinâmica do campo de estudo. À medida que se intensificava a participação e se alcançava um conhecimento mais consistente das ações da ONG, se foi aprofundado nos lineamentos do roteiro. Por exemplo, ainda que não estivesse prevista a influência do período eleitoral na observação, o roteiro se adaptou para incluir a participação nas atividades eleitorais em que membros da ONG se envolveram.

Dimensões e categorias de análise

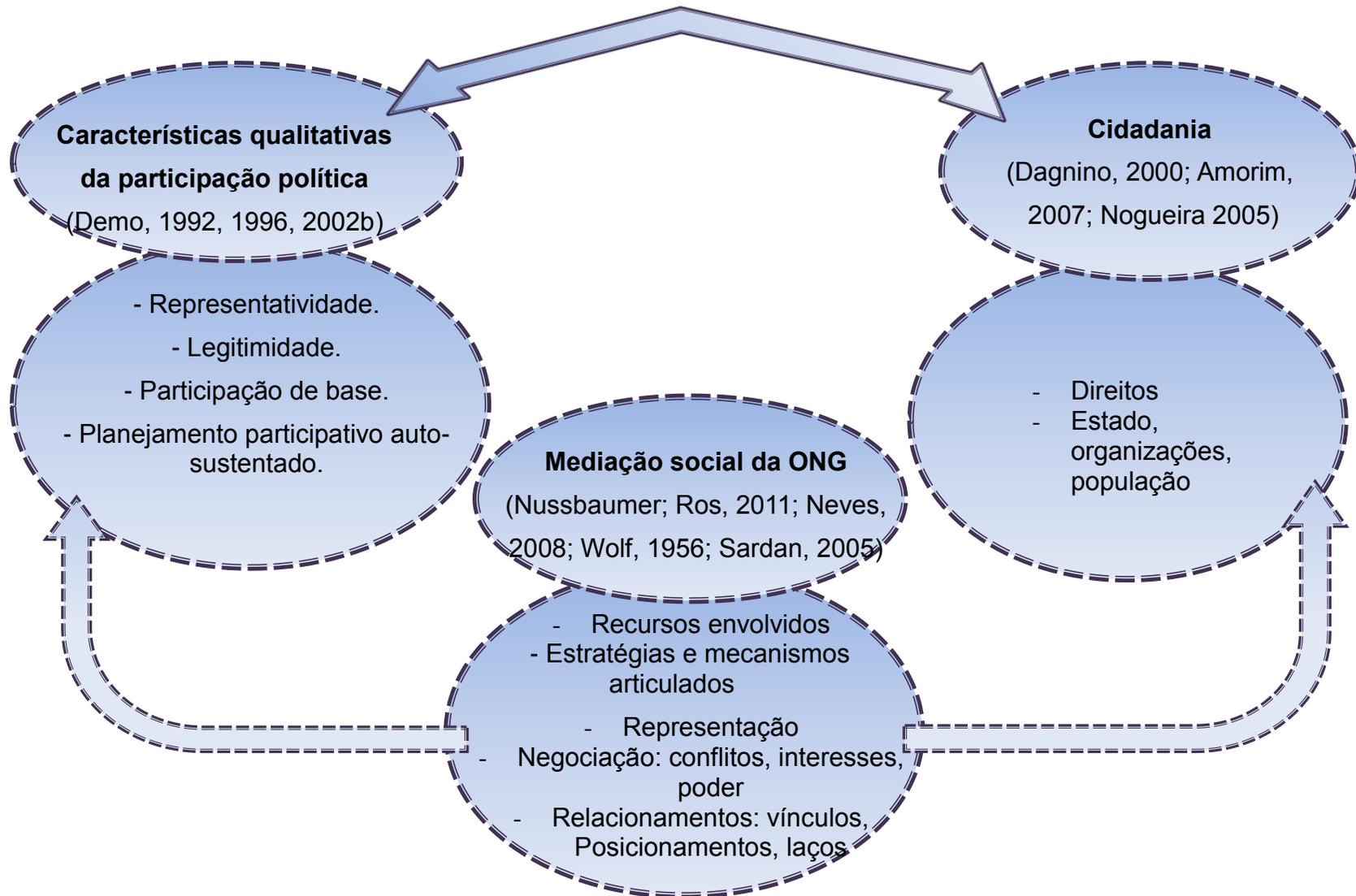
Para Spink, (1993, p.78), as categorias de análise são construções sociais elaboradas a partir das práticas discursivas e: “constituem importantes estratégias linguísticas, estando presentes na própria organização da linguagem (...). Utilizamos categorias para organizar, classificar e explicar o mundo. Falamos por categorias”. Todavia, a referida autora afirma que as categorias são usadas para conversar, explicar, organizar e dar sentido ao mundo, vinculadas ao contexto e às especificidades do contexto (SPINK, 1993).

Minayo (1996) distingue entre categorias analíticas e empíricas. As primeiras são construídas a partir do referencial teórico e tentam aproximar e fundamentar o estudo, enquanto as categorias empíricas são construídas a partir do que a pesquisadora foi descobrindo do campo. Neste sentido, foram formadas às categorias teórico-empíricas, através da análise empírica realizada.

Abordando a mediação social como categoria analítica, Nussbaumer e Ros, (2011, p.18) (*tradução livre*) afirmam que ela possibilita a aprendizagem e compreensão, sendo “desempenhada por determinados agentes na interconexão de universos sociais diferenciados” isto por meio das práticas e visões locais observadas.

O seguinte esquema mostra as unidades de análise construídas:

Quadro 3. Unidades de análise



Fonte: Realizado pela pesquisadora baseado na revisão teórica

3.2.2 Fase de trabalho de campo

Na primeira visita de campo, a pesquisadora foi como convidada da pessoa de contato da GUAYI. Esta visita foi realizada no dia da semana em que se reúnem as mulheres da ONG escolhida, para realizar diferentes atividades, como: artesanato, costura, capacitações, almoçar, acolhida a novos membros etc. Nesse dia, explicou-se sobre a pesquisa aos presentes - 11 mulheres: a presidenta da ONG, a primeira tesoureira, oito beneficiárias das ações da entidade e uma representante de outra associação do bairro). Tentou-se usar uma linguagem simples durante os diálogos. A apresentação formal incluiu: a apresentação da pesquisadora (UFRGS, PPGA, Colombiana, psicóloga), a menção do interesse em realizar um estudo (o tema da dissertação, como conheci a ONG, e meu possível interesse em desenvolver a pesquisa com elas) explicação dos motivos e justificativa da pesquisa: interesse no bairro, na ONG, o que tinha pesquisado sobre elas e meu interesse como profissional em contribuir com uma pesquisa que revelasse a perspectiva da própria “comunidade” (MINAYO, 1996).

Ao longo da pesquisa, cuidou-se em manter a interação entre a pesquisadora e os atores do campo²⁹, como também em compreender e estar atenta às interações entre os diferentes envolvidos. Na busca dessa compreensão, realizou-se constantemente a análise do contexto, das conversações e dos documentos aos que a pesquisadora teve acesso, de forma triangulada. Em diferentes oportunidades, quando a pesquisadora dirigia perguntas para clarear informações ou dados, desencadearam-se discussões de grupo, sem que isto tivesse sido planejado. Desse modo, isto se foi convertendo em uma “estratégia” de pesquisa e se considera uma importante fonte de dados, pois possibilitou conhecer distintas visões de mundo sobre situações específicas.

Durante o campo, tentou-se participar do mundo vivido pelos atores, mantendo uma perspectiva dinâmica guiada pelo roteiro de campo e que levasse em conta aquilo que, para os atores, era relevante. Adotou-se uma linguagem comum, ainda que eles compreendessem que meu sotaque e minha forma de falar fossem

²⁹ Ver quadro do perfil das principais pessoas envolvidas durante a pesquisa no apêndice A.

diferentes, por ser estrangeira. Buscou-se fazer com que a participação no campo partisse dos atores; estes, algumas vezes, solicitaram a opinião da pesquisadora sobre o que estava acontecendo, pois acreditavam que a visão de alguém de “fora” poderia auxiliar. Assim, a observação participante incluiu o auxílio na redação de ofícios e cartas, quando solicitado, pois duas das mediadoras com quem mais se interagiu no campo não têm domínio dos meios informáticos nem de redação; nesses apoios, sempre se tentou usar as palavras que se escutava delas mesmas em suas falas cotidianas.

As observações no diário de campo facilitaram a compreensão do que acontecia e as concepções ou visões de mundo da população envolvida. A forma de compreensão dos atores locais confrontava-se, muitas vezes, com o a visão de mundo e as referências teóricas da pesquisadora. Assim, quando não compreendia como elas atuavam ou pensavam, a pesquisadora limitava-se a perguntar o porquê, e elas explicavam; isso sem questionar suas decisões ou sua forma de pensar, tentando apenas compreender por que determinadas questões eram relevantes ou não para os atores.

3.2.3 Fase exploração do material

Na abordagem adotada para a análise dos dados, optou-se pelo “caminho do pensamento” hermenêutico-dialético³⁰, pois, segundo Minayo (1996), este possibilita a “reflexão histórica” sobre o fenômeno estudado considerando seu contexto, e a “capacidade de realizar uma reflexão fundamental que, ao mesmo tempo, não se separa da práxis” (MINAYO, 1996, pp.218-219). Assim, a análise tentou não se limitar ao tratamento dos “dados”, propondo-se a compreender as visões de mundo dos atores sociais e o porquê do atuar dos envolvidos. De modo que, ao reunir o material coletado, para realizar a interpretação dos dados em face do referencial teórico, se teve em conta que o campo estudado é determinado, em parte, por condições anteriores e exteriores, mas também pode influenciar e transformar o contexto.

³⁰ “A união da hermenêutica com a dialética leva a que o intérprete busque entender o *texto, a fala, o depoimento* como resultado de um processo social (trabalho e dominação) e processo de conhecimento (expresso em linguagem), ambos frutos de múltiplas determinações, mas com significado específico (...) onde o autor e o intérprete são parte de um mesmo contexto ético-político e onde o acordo subsiste ao mesmo tempo que as tensões e perturbações sociais” (MINAYO, 1996, pp. 227-228)

Seguindo Minayo (1996), procurou-se atingir três objetivos com a análise: não perder o contexto em que se encontraram os dados, comparar descobertas com o referencial teórico, e integrar os contextos e as diferentes compreensões.

Também se tentou seguir as condições do quadro dialético apontados por Minayo (1996):

- a. O sentido da totalidade do campo estudado: enxergar a situação e as condições, ou seja, a “realidade” do pesquisado, dos mediadores, dos mediados e, em geral, dos envolvidos durante a pesquisa de campo; estudar as determinações do contexto (as presentes e as anteriores), tendo em conta como o pesquisado assimilou e transformou essas determinações. O ponto de vista histórico se refere a esse quadro de determinações (vida material, carência, limitações sociais, etc.) e as concepções, ou visões de mundo sobre o que se pretendeu estudar, neste caso, cidadania e a mediação social da ONG.
- b. Encontro dos fatos empíricos com o conjunto teórico: volta-se à revisão teórica e se revisa a teoria abordada confrontando-a e reconstruindo-a nas análises, ou seja, reflete-se sobre as categorias analíticas iniciais. Para realizar este passo, adotou-se a análise de conteúdo, tentando não dissociar os dados do contexto e da estrutura em que foram observadas.

Seguindo Franco (2008), a análise de conteúdo parte da mensagem (verbal, gestual, silenciosa, figurativa, documental, etc.) que expressa um significado e um sentido. A mensagem se articula e relaciona com as condições contextuais em que estão os “emissores”. As mensagens estão carregadas de “componentes cognitivos, afetivos, valorativos e historicamente mutáveis [...] ideológicos” (FRANCO, 2008, p.12). Ainda, para este autor, esta análise requer que as descobertas tenham relevância teórica, pois o conteúdo de uma mensagem se relaciona a outro dado e se representa por uma teoria, portanto “toda análise de conteúdo implica comparações contextuais” (FRANCO, 2008, p.20).

A análise de conteúdo permite fazer inferências sobre os elementos da comunicação (quem e a quem se fala, que efeitos tem a comunicação e o porquê). As inferências que se realizam durante a análise são sobre as características do texto (mensagem), causas e/ou antecedentes e os efeitos (BARDIN, 2010).

Para realizar esta análise, a fase de estudo do material coletado subdividiu-se em duas etapas, conforme descritas no seguinte quadro:

Quadro 4 - Etapas da fase exploração do material.

| Etapa 1. | Etapa 2. |
|---|--|
| a. Recopilação e transcrição dos dados b. Leitura de todo o material, releitura e reelaboração da revisão teórica. c. Classificação prévia começando a relacionar os dados com a revisão teórica. | a. Releitura dos dados, tentando extrair as ideias centrais relacionadas à temática do estudo, o que nos leva a estabelecer as categorias empíricas e a confronta-as com as analíticas. b. Relacionam-se as categorias empíricas (ou os temas) com as analíticas, numa “leitura transversal” para não descontextualizar os resultados c. Do anterior, se formularam as categorias centrais unificando- sintéticas. |

Fonte: Elaboração própria baseada em Minayo (1996)

A análise dos documentos foi realizada antes, durante e depois do trabalho de campo. O corpus documental analisado consistiu em informações obtidas de fontes da internet sobre o bairro e a região estudada, dados das entidades governamentais, documentos produzidos pela ONG, notícias de jornais e publicações da internet relacionados com o campo de estudo. A revisão dos documentos acedidos por meio da ONG correspondeu à trajetória da organização, desde sua conformação até a atualidade, compreendendo: atas das reuniões e da eleição da diretoria, Estatuto e Regimento, documentos de participação nos conselhos³¹ e de participação na Semana da Consciência Negra 2011 e 2012, fichas das mulheres beneficiárias, os documentos que a ONG produz para que as mulheres sejam atendidas no posto de saúde, cartas dirigidas a entidades privadas e públicas e formulários para o programa de alfabetização de adultos. A análise desses documentos, juntamente com a observação participante e as conversações informais registradas, propiciou subsídios para compreender, aprofundar e comparar as falas e as práticas observadas durante o trabalho de campo.

³¹ Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CODENE), do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

IV CIDADANIA E MEDIAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO LOCAL

O presente capítulo descreve o contexto em que se desenvolveu a pesquisa de campo, começando com a população do bairro seguindo com a área dentro da região em que a ONG tem seu campo de atuação³² e finalizando com a descrição da ONG (seus objetivos, missão, população que visa atender, atividades desenvolvidas fora e dentro da área de atuação, como as instancias participativas das que são participes). As informações deste tópico são fruto de fontes primárias e secundárias, que serão devidamente especificadas.

4.1 DESCRIÇÃO DO BAIRRO

A zona estudada do Morro da Polícia faz parte do bairro Cel. Aparício Borges, que têm suas origens com as primeiras ocupações, na segunda metade do século XIX. Após a República, instalou-se na região o quartel general da Brigada Militar e, a partir de 1916, estabeleceu-se ali o Centro de Instrução Militar. O bairro foi criado oficialmente pela lei municipal 2.022 de 07/12/1959. Sua denominação é em homenagem ao Tenente Coronel Aparício Borges, morto na batalha de Buri/SP, episódio da Revolução Paulista de 1932. Atualmente, no setor, localiza-se a Academia de Polícia Militar, o Regimento Bento Gonçalves e outras dependências da Brigada Militar; além da Penitenciária Estadual. O bairro pertence à sétima Região do Orçamento Participativo, do bairro Partenon. Alguns dados são: possui 15.100 habitantes, representando 1,11% da população do município; área de 2,19km², representando 0,46% da área do município; apresenta densidade demográfica de 6.894,98 habitantes por km². A taxa de analfabetismo é de 5,1% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 4,9 salários mínimos (FRANCO, 1992; PORTO ALEGRE-PMPA, s/d). Quanto aos indicadores de gênero do bairro, encontrou-se que a média de anos de estudo das mulheres é de 6,54, dos responsáveis pelo domicílio 35,62% são mulheres e, como responsáveis pelo domicílio analfabetas, são 7,35% (PORTO ALEGRE-OBSERVAPOA, s/d.).

Ainda que a área em que a ONG atua esteja localizada dentro deste bairro, os índices anteriormente apontados não correspondem à realidade dessa área

³² Ver a ilustração no Anexo.

específica, como será mostrado ao longo da descrição. O Morro da Polícia³³, também denominado Morro da Embratel, é um dos pontos de Porto Alegre com maior altitude, 287 metros. É uma área de proteção ambiental que “serviu, até meados da década de 70, como limite da expansão urbana no sentido meridional. Atualmente, deixou de ser uma barreira topográfica, tornando-se uma opção de moradia” (LINDAU; ROSA, 2004, p.2). É considerada uma ocupação “imprópria”, por suas condições topográficas que comprometem as nascentes e a área de preservação e é uma das áreas da cidade com ocupações consideradas de maior risco nas encostas do morro (LINDAU; ROSA, 2004).

Apresenta-se como dificuldade, na descrição da população, foco desse estudo, a falta de dados e indicadores que se refiram especificamente ao Morro da Polícia, como o afirma Cesa (2008):

A situação da comunidade que vive na área verde é precária, porém, faltam indicadores quantitativos, devido à invisibilidade burocrática dessas pessoas, que, morando ilegalmente, não tinham endereços nem registro na unidade de saúde do bairro. Esta situação de quase inexistência limitava a disponibilidade de dados para informar a realidade do problema.

Procuraram-se dados oficiais no Observatório da Cidade de Porto Alegre (OBSERVAPOA). Este órgão é responsável por disponibilizar a base e as informações georreferenciadas, por regiões e bairros de Porto Alegre. Entretanto, a base só disponibiliza dados agregados do bairro Cel. Aparício Borges e não há dados específicos do Morro da Polícia, isso, em parte, é justificado porque o sistema de informação está desenhado por regiões e bairros, e não para áreas específicas. Devido à ausência de documentos oficiais e pela contínua alteração (deslocamentos) da população da ocupação no Morro da Polícia, utilizaram-se, para a descrição e caracterização dessa população, diferentes fontes de informação: conversas informais³⁴ que tinham este objetivo específico e dados do Projeto A Divindade das Águas³⁵, realizado em 2008.

A história da ocupação do Morro da Polícia começou, principalmente, pela proximidade com o quartel da Brigada Militar, pois os familiares dos “brigadianos” foram morar nos arredores. Ao se estender a composição de suas famílias, estas foram ocupando de forma desordenada o morro. Segundo depoimentos (Notas de

³³ Ver o mapa no Anexo 1.

³⁴ Essa informação encontra-se, principalmente, nas notas do diário de campo No 1,2,3,5,8 e 12.

³⁵ Projeto realizado pela Secretaria da Saúde de Porto Alegre (SMS) através da Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde (CGVS). Para maior informação ver projeto no anexo.

campo nº 1, 2, 3, 5, 8 e 12), mais recentemente e pela proximidade do presídio, também famílias de presidiários vieram morar na área. Boa parte da ocupação deu-se, inicialmente, na zona de mata (que são áreas de preservação ambiental) no Morro, onde estão localizadas nascentes de água, tendo-se observado, através da pesquisa, uma aceleração nas ocupações, nos últimos sete anos. Numa das regiões de ocupação, “vem sendo desenvolvido”, desde 2008, o projeto “Divindade das Águas”³⁶, que serviu de fonte de informações para a presente pesquisa. Embora sua abrangência se tenha restringido a uma parte da zona de mata, no Morro, consideram-se relevantes seus dados populacionais, pois podem refletir características da população do Morro. Segundo os dados do referido projeto, em 2008, existiam ao redor de 100 famílias na ocupação onde ele se implantou. Dentre essas 100, o projeto atuou com 37 famílias, das quais a maioria das pessoas era de raça negra, 53% eram mulheres, das quais 93% tinham menos de 50 anos. Ademais, 30% das famílias estavam compostas por sete ou mais pessoas e a maioria das casas tinha serviços públicos ilegais (saneamento básico e eletricidade) (CESA, 2008; GIUGLIANI *et. al*, 2011).

Nas visitas de campo, foi possível corroborar esses dados, pois se verificou a prevalência de ocupações sem título de propriedade legal, a predominância de mulheres responsáveis pelos domicílios, com baixa escolaridade, o predomínio de população negra e o fato de que a maioria dos ocupantes novos chegou à região por ter sido expulsa de outras localidades ou em razão da proximidade ao presídio.

No que concerne a trabalho e renda, predomina como ocupação o trabalho como diarista e na reciclagem de lixo. Detecta-se, na área do morro, a falta de organizações e de entidades estatais que possam vir a garantir os direitos da população – lá estão, somente, o Posto de Saúde e duas escolas públicas (Escola Municipal Marcírio Goulart e a Escola Estadual Ensino Fundamental Madre Maria Selima). Os programas e projetos que chegam ao bairro, sejam estatais ou não, são

³⁶ O projeto Divindade da Água teve os seguintes objetivos: “promoção da saúde, proteção da área verde remanescente, recuperação e proteção de fontes de água, remoção de árvores em risco de colapso, limpeza dos resíduos e reduzir a prevalência de ratos, e cuidar das crianças” (GIUGLIANI *et al.*, 2011 pp. 8 e 9) teve início desde o ano 2008 com a Secretaria da Saúde de Porto Alegre (SMS), através da Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde (CGVS), profissionais de saúde, a população do morro e os membros de AMUE para desenvolver dito projeto. Para maior informação do projeto acesse: <http://www.cosemsrs.org.br/?menu=noticia&id=1003> ou http://www.who.int/sdhconference/resources/draft_background_paper24_brazil.pdf

intermediados pelas organizações do bairro. Exemplos disso são a *Campanha Ponto Final na Violência contra Mulheres e Meninas*, o projeto da *Divindade das Águas* e o programa de alfabetização.

Para a caracterização do bairro, também se realizou um mapeamento das outras organizações atuantes na defesa dos direitos da população, visando identificar parceiros, aliados e relacionamentos: Movimento S.O. S Morro da Polícia, Bloco do Retalho, Associação Clara Nunes, Sociedade Beneficente Cultural Recreativa São Miguel, a Associação Comunitária do Campo da Tuca e a Associação Comunitária da Vila São Miguel (ACOVISMI). Mas, durante o campo as organizações atuantes junto à população do Morro foram ACOVISMI³⁷, o Movimento S.O.S Morro da Polícia e Associação Comunitária do Campo da Tuca³⁸.

Adiante, no Quadro 3, destacam-se as problemáticas detectadas durante o campo (agrupadas por áreas) por meio dos instrumentos de pesquisa:

³⁷ ACOVISMI leva 31 anos atuando e iniciou começo pela procura de regularização fundiária na luta por moradia e os serviços básicos. Dentre as atividades que foram desenvolvidas no passado estão: teatro, música e dança. Mas agora estão tentando focar mais na geração de renda. Está associação é a que recebe e distribui o rancho do programa fome zero (Nota No 5, 12)

³⁸ A web da associação: <http://campodatuca.org.br/associacao/home.htm>

Quadro 5 - Problemáticas detectadas na população do Morro da Polícia.

| | |
|----------------------------------|---|
| Saúde | Baixa assistência ao controle de natalidade |
| | Meninas em idade escolar grávidas |
| | VIH |
| | Tuberculose, incrementada pelas visitas dos familiares aos presidiários |
| | Trafico e consumo de drogas |
| | Animais com doenças e pragas nas ruas e nas casas |
| Educação | Baixa escolaridade dos adultos = analfabetismo |
| | Deserção escolar das crianças. |
| | Na jornada contrária à escola as crianças ficam nas ruas |
| | Pouco conhecimento sobre os direitos |
| Gênero | Maioria de mulheres responsáveis pelo domicílio |
| | Mulheres de presidiários que deixam os filhos aos cuidados de outros membros da família |
| | Baixa autoestima |
| | Não tem Geração de renda |
| | Violência doméstica |
| | Falta de creches e Serviço de Apoio Socioeducativo (SASE) |
| Gestão Estado e município | Pouca presença e resposta das entidades do Estado às necessidades e problemáticas do bairro |
| | Sem acesso legal aos serviços básicos, principalmente à água. |
| | Problemas de regularização dos terrenos, ligados ao fato de ser uma área de preservação ambiental |
| | Venda dos terrenos ilegais |
| Lazer e cultura | Falta de Atividades lúdicas para as crianças |
| | Pouco reconhecimento dos quilombos |
| | Ausência de espaços seguros de recreação |

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

Este quadro nos resume a situação de vulnerabilidade social da população da área estudada. Adota-se o termo vulnerabilidade social, pois, como afirma Costa (2011), este denota a ampliação do conceito de pobreza para uma situação de

ausência de direitos. Segundo Vigevani e Oliveira, (2005, p.193) este conceito foi criado pela CEPAL (Comissão Económica para América Latina e o Caribe) para “explicar as consequências sociais do modelo econômico prevalecente nas últimas décadas na América Latina. O conceito busca retratar a situação de precariedade econômica e social de boa parte da população latino-americana”. Alguns dos fatores dessa situação são: o aumento da pobreza e da indigência, o desemprego e a informalidade no mercado de trabalho, o agravamento na concentração da renda, entre outros.

4.2 DESCRIÇÃO DA ONG

A ONG Associação de Mulheres Unidas do Morro da Polícia (AMUE) atua com moradoras do bairro desde o ano 2007 e se formalizou juridicamente no dia 10 de abril de 2008. Em seu estatuto, a ONG se define como uma “entidade civil de direito privado de âmbito Municipal, com fins não econômicos”. Dentro dos objetivos principais, destaca o foco no atendimento, proteção e assistência às mulheres residentes no bairro e suas famílias. Algumas das áreas em que a ONG visa atuar são: saúde, educação, geração de renda, inserção no mercado do trabalho e cultura. Além do foco nas mulheres do bairro, propõe-se a defesa dos direitos humanos, a promoção de ações em defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável e ações que visem diminuir as desigualdades econômicas e sociais existentes entre as diversas etnias, com enfoque nas mulheres afrodescendentes (AMUE, 2008).

Já, nos relatórios de atividades e nas reuniões da ONG, detectaram-se as seguintes ações dirigidas à população do morro: atendimento às mulheres e crianças em vulnerabilidade social, articulações para oferecer cursos de costura e artesanato no morro, assistência e encaminhamento de mulheres com problemas aos diferentes órgãos responsáveis (assistência social, saúde, polícia, etc.), arrecadação e doação de alimentos e roupas, organização do dia da sopa para as crianças. A missão atual da ONG é “contribuir na transformação de vida da população jovem, crianças e mulheres, através de ações de capacitação na área de trabalho e geração de renda e educação que promovam a valorização da vida e da cidadania” (AMUE, 2012).

Atualmente, a ONG participa da campanha *Ponto Final na Violência contra Mulheres e Meninas* (coordenada no Brasil pela Rede Nacional Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos) e da Semana da Consciência Negra da Câmara Municipal de Porto Alegre, desde 2011. A ONG também participa do Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CODENE), do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

A AMUE visa realizar diferentes atividades como desfiles das confecções produzidas pelas mulheres do bairro, festas para as crianças de Natal e de Páscoa, entre outras comemorações. Durante a pesquisa de campo, identificaram-se as seguintes atividades, que serão analisadas no próximo capítulo:

- a. Busca de um terreno para instalar uma sede para a ONG: desde o ano 2009, a diretoria da AMUE tem procurado apoio para a cedência de um espaço para a sede da ONG, junto a diferentes instâncias governamentais e privadas, sem obter uma resposta. (Ao Governador Tarso; Secretaria da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento, em 2009 e 2010; gabinete da primeira dama do município e na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, em 2012; e carta solicitando cedência de um espaço da Igreja São João, em 2010). Atualmente a entidade utiliza, para suas atividades internas, diferentes espaços privados, dos membros da ONG e da população, principalmente a residência da presidenta, a sede de outra ONG local, o beco que está localizado próximo à casa da presidenta e o espaço de um terreiro no bairro. Este ponto também será aprofundado ao longo da análise dos dados, pois constitui uma das necessidades sobre a qual as mediadoras se focaram para solucionar.
- b. Tentativas de realização capacitações para costura, apelando a diferentes vínculos e relacionamentos para cumprir o objetivo, sem, contudo, ter alcançado até o final do trabalho campo desta pesquisa.
- c. Visando a geração de renda, observou-se que se realizavam atividades de costura e artesanato. As mediadoras conseguiram materiais doados, como tecidos e máquinas de costura, mas as “beneficiárias” mais “experientes” e que tinham mais capacitação eram as que empreendiam os trabalhos e orientavam as outras mulheres que queriam aprender, como também davam tarefas “simples” às idosas (como tirar o fio das teias). Ao início do trabalho de campo,

estas atividades eram realizadas na sede de uma associação local que, além de servir para a capacitação, também era um espaço de acolhida, de encontro e encaminhamento das problemáticas das mulheres que chegavam à procura de atendimento. Mas, aproximadamente quatro semanas depois, tais atividades passaram a ser desenvolvidas individualmente, na casa de cada uma das mulheres, e o grupo de costureiras e artesãs passou a intercambiar e a transmitir a outras as habilidades adquiridas, em encontros informais.

- d. Planejamento para implementar no bairro o “Programa de Alfabetização Brasil 2012-2013”, conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Ministério de Educação, por meio do curso de alfabetização para adultos, dirigido a 15 mulheres. Conforme depoimentos das representantes da AMUE, houve bastante procura por parte das mulheres em idade madura para participarem deste primeiro curso, pois muitas identificam como limitação de sua autonomia o fato de não poderem abrir uma conta num banco, assinar documentos, ou se informarem, por não saber ler e escrever.
- e. As mediadoras são membros do CODENE e obtiveram espaços para que população do morro participasse da Semana da Consciência Negra, exibindo seus trabalhos, em 2012. Realizaram-se dois desfiles em que se mostrava a cultura africana, um dos quais contou com a participação de crianças do bairro e foi apoiado por um líder local; do outro desfile, participaram as mediadoras da ONG. Para a exposição de artesanato foram levados os trabalhos produzidos pelas mulheres do grupo.
- f. Intermediação na entrega dos ranchos de alimentos, entre os líderes das organizações locais responsáveis pela distribuição e a população do bairro, especialmente, no caso da distribuição do rancho que é destinado à população “afrodescendente”.
- g. Intermediação, junto à Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME), para o acesso das crianças ao “Programa Esporte dá Samba”, para o ano 2013: as mediadores participaram de reuniões com a SME e realizaram todo o processo dentro do bairro para que as crianças participassem do programa, o que inclui: informar sobre o programa, a coleta e preenchimento das fichas das crianças que participaram e o acompanhamento nos eventos.

h. No cotidiano, as mediadoras da ONG dão atendimento, acolhida e encaminhamento para as mulheres que vão à procura de orientação. Também realizam visitas de orientação às residências de moradoras e a determinadas zonas do bairro, quando solicitadas. Algumas das problemáticas que elas atendem são: violência intrafamiliar, problemas relacionados ao consumo de drogas e de álcool, e, algumas vezes, intervêm sobre as necessidades básicas, levando ou conseguindo doações.

Após ter descrito e situado o contexto local estudado, segue-se a análise, segundo a abordagem estabelecida no capítulo dos procedimentos metodológicos.

V RESULTADOS E ANÁLISE

Para a presente análise de resultados, a abordagem de cidadania adotada refere-se à inserção dos cidadãos como sujeitos sociais ativos e partícipes na superação da situação de vulnerabilidade social em que se encontram. Dessa forma, possibilita-se que os cidadãos consigam se visualizar e objetivar como agentes políticos, conforme diferentes autores (DEMO, 1996, 1992, 2007, 2002b; DAGNINO, 2000, 2004a, 2004b; COSTA; ADAMSKI, 2011; DRUMOND; OLIVEIRA, 2010; COUTINHO, 1999, 2005).

Inicialmente, é necessário apontar que o contexto estudado, uma população em situação de vulnerabilidade social, já sinaliza carência de direitos (COSTA, 2011). Por essa razão, os grupos de direitos (civis, sociais, políticos, culturais) serviram para caracterizar a população estudada e facilitaram a compreensão de algumas mediações (contradições, visões de mundo, conflitos, negociações, etc.) que visam a construção da cidadania, tendo em conta que esta última não se limita ao acesso a um determinado conjunto de direitos. A caracterização da população estudada segundo o acesso a direitos foi expressada anteriormente no Quadro No 5, que apresenta as problemáticas identificadas na região.

O presente capítulo aborda os resultados da pesquisa de campo, de acordo com as categorias de análise e as categorias emergentes do campo. Estas últimas foram surgindo de acordo com as descobertas da pesquisadora no campo, e mescladas às categorias de análise, construindo-se, ao final, as categorias síntese. Desse modo, o capítulo subdivide-se da seguinte forma: apresenta-se inicialmente a perspectiva de cidadania dos atores do campo; logo, a participação junto com as quatro marcas qualitativas (representatividade, legitimidade, participação de base e o planejamento participativo); a mediação social, sendo o processo abordado ao longo da análise dos resultados.

Os dados mostrados são resultados de depoimentos, conversas informais, reuniões, observações da pesquisadora e trechos de documentos. As principais fontes dos dados foram: as mediadoras sociais locais que, no campo, são chamadas de “líderes” e as “beneficiárias” da ONG; outros líderes do bairro que não pertencem à ONG, mas que são parceiros da mesma; os moradores do bairro; e os membros de organizações internas e externas com as quais a ONG se relaciona. As notas de

campo foram numeradas sequencialmente, seu número corresponde ao dia de trabalho de campo do qual se estão tomando os dados, podendo conter diferentes contextos, diálogos e participantes. Os participantes estão identificados por sua posição em relação à ONG: se é beneficiária ou líder, morador etc.; e a sigla (A1, B1, L1, etc.) serve para que a pesquisadora identifique o falante. A forma como se desdobra o texto mostra primeiro a categoria, logo os dados obtidos do campo junto com a análise, de forma que os dados se podem repetir ao longo do texto.

Faz-se necessário esclarecer que o termo “mediador social” diz respeito às pessoas que são membros da ONG estudada, e o termo “líder” se refere a outras lideranças do bairro, que não pertencem à ONG.

5.1 CONTEXTO INICIAL DA PESQUISA

É importante sinalizar que a pesquisa de campo iniciou quando se estava finalizando o período eleitoral (2012), o que interveio nas atividades da ONG e da população. Observou-se que as mediadoras sociais locais e, em geral, a maioria dos atores estavam concentrados nas campanhas eleitorais de seus candidatos e partidos. Por outro lado, algumas “beneficiárias” estavam trabalhando mediante remuneração para algum partido ou candidato específico, embora, trabalhar numa campanha não necessariamente correspondia a um compromisso político. Por outro lado, as mediadoras sociais locais faziam campanha para um político, segundo elas, porque queriam mudança. Elas apoiavam uma nova candidata e essa mudança aconteceu, segundo elas, pelas “promessas” descumpridas, o “esquecimento” da população e porque acreditavam que, por ser mulher poderia realizar uma diferença. Elas depositaram a esperança e perspectiva numa pessoa, num candidato:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|---|--|
| Nota 9. | Durante uma caminhada, fazendo campanha política pelo morro a presidenta e a vice-presidenta diziam porque elas apoiam à candidata: | Presidenta e vicepresidenta: foi “a única” que conheceu o morro e o beco “vivenciou a realidade”, também porque é importante que a candidata é mulher, elas devem cuidar por quem e como fazem a campanha, porque não podem ser “exploradas” pelos partidos e pelas pessoas, pois se ganham eles devem cumprir o que prometem. |

Observou-se que, durante a campanha eleitoral, mudaram os relacionamentos e as atividades da ONG:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|---|
| Nota 4. | Fala da presidenta relatando porque cancelaram a reunião semanal das mulheres: | No mesmo local havia um “chá” para realizar uma campanha política. A presidenta afirma que não havia nenhuma das mulheres, porque “o grupo não se envolve com politicagem”. |
| Nota 5 | Fala de uma beneficiária (B3) para explicar porque as mulheres não assistiram à reunião semanal: | As mulheres estão trabalhando em “politicagem” e “enquanto elas estejam recebendo lá, elas não vem... e depois elas voltam”, quando já estejam sem dinheiro. |

Além da tensão entre as beneficiárias que não aprovavam o fato de que as outras mulheres trabalhassem em “politicagem”, depois das eleições surgiram tensões nos relacionamentos das mediadoras sociais locais com outros líderes do bairro, pois a ONG não intercedeu mais para que eles continuassem a receber os ranchos para realizar a atividade chamada o dia da sopa:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|---|--|
| Nota 7 | Conversa entre a presidenta a uma beneficiária (B4) que veio à sua procurara no beco: | B4: Não teve dia da Sopa foi cancelado porque não chegou a doação de arroz (...). Presidenta: explica para a beneficiária que isso acontece pela época de campanha eleitoral, pois se deixa de receber muita doação porque “não podem dar”. |

As mediadoras sociais locais que fizeram campanha política se opunham ao envolvimento com a chamada “politicagem”, pois, durante a pesquisa de campo, a presidenta e a vice-presidenta, antes de assistirem a reuniões ou eventos, perguntavam se tinha “politicagem” envolvida ou se alguém sabia se iriam políticos, e, nesse caso, não compareciam:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|--|
| Nota 22. | Reunião com outra organização do bairro, para tratar o projeto que deviam apresentar, a vice-presidenta afirma: | Outra forma que elas encontraram para fazer o curso de costura foi com umas máquinas que foram doadas, mas que precisavam de peças e de manutenção, e a ONG não tinha como fazer isso. E receberam a proposta de um político que propôs pagar o conserto, mas depois ele queria fazer “politiqueira” com elas e não aceitaram. |
| Nota 2. | Durante a caminhada pela zona da mata, acontece uma conversa entre a presidenta e um líder do bairro sobre os problemas do mato: | os problemas do mato e do morro servem como “moeda de troca para os políticos” |

Embora a pesquisa de campo tenha iniciado nos dias finais da época eleitoral, foi possível perceber, além das tensões surgidas entre os atores envolvendo a denominada “politicagem”, o compromisso das mediadoras sociais locais ao exercerem seus direitos políticos como eleitoras e partícipes de um partido político.

5.2 PERSPECTIVA DA CIDADANIA PRATICADA

A revisão teórica nos ressaltou a necessidade de sujeitos sociais ativos para a construção de cidadania efetiva, de modo que o primeiro ponto da análise aborda o que foi relevante para as mediadoras mais presentes (a presidenta e a vice-presidenta), as beneficiárias e outros “líderes” do bairro, visando sujeitos ativos na busca de seus direitos durante a pesquisa de campo. A seguir, falas de alguns dos envolvidos mostram que, primeiro, estão visando garantir o direito à geração de renda e ao trabalho e, uma vez que consigam garantir este direito, se possibilitaria alcançar uma vida digna, garantir maior autonomia, descobrir os outros direitos e ter recursos para “lutar” pelos direitos da população:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|---|--|
| Nota 1 | Fala da presidenta da ONG numa conversa informal com a pesquisadora ao descrever a ONG: | Presidenta: o primeiro tema a tratar para a ONG é a geração de renda, porque aí é que começam a descobrir o poder e o direito que elas têm, porque, antes disso, elas estão como se estivessem “presas”. |

| | | |
|----------|--|--|
| Nota 5 | Conversa informal com membro de uma organização parceira do bairro ao relatar sobre o que estão tentando focar (A1): | A1: agora estamos tentando focar mais na geração de renda, pois as famílias precisam de autonomia e, por isso, é a intenção de focar na geração de renda. |
| Nota 21. | Conversa informal com a vice-presidenta, em que informa sobre o plano de realizar um projeto com a Petrobras: | Vice-presidenta: O projeto com a Petrobras é para fazer capacitações em costura, porque promove a autonomia das mulheres, por meio da renda e da sustentabilidade. |
| Nota 16 | Conversa informal entre a vice-presidenta e a presidenta: | o importante para alcançar uma “vida digna” é o trabalho e a renda, são recursos para conseguir sair e lutar. |

O estatuto da ONG registra o objetivo de promover a geração de renda, especialmente para as mulheres que não podem sair a trabalhar fora do morro ou de casa. Além desses dados específicos, ao longo do campo, as mediadoras tentaram: primeiro, conseguir manutenção para máquinas de costura que foram doadas já com defeitos, sem ter êxito; segundo, ao início do campo, as mulheres se reuniam pelo menos uma vez na semana para realizar os trabalhos manuais como costura, artesanato, produção de sabão e vender seus produtos num local emprestado de outra organização do bairro, mas, por tensões (que serão abordadas no item correspondente) com a organização parceira, deixaram de comparecer a esse local e passaram a realizar suas atividades em casa e a se reunir de forma informal e esporádica; terceiro, levaram seus produtos para venda durante o desfile da Semana da Consciência Negra; quarto, tentaram levar para o morro um projeto financiado pela Petrobras, de capacitação e costura, o que ainda não conseguiram e; quinto, a ONG recebia e distribuía material, como tecidos e retalhos, para os trabalhos das mulheres.

Essa visão, que prioriza a geração de renda para o alcance da cidadania, pode ser considerada a partir de Schulz (2007), quando esta afirma que o trabalho pode não ser pensado como objetivo final das atividades, sendo, antes, uma maneira de dar resposta e gerar soluções às problemáticas da população vulnerável. Assim, ter uma renda garantida possibilitaria às mulheres e a suas famílias uma forma de reconhecerem-se como sujeitos de direitos e ter acesso aos direitos básicos, para se tornarem cidadãs. A autora sinaliza, ainda, que as organizações que promovem a geração de renda podem possibilitar às populações em situação de vulnerabilidade que estas passem a “se mobilizar de forma autônoma, a se

solidarizar coletivamente em busca da mudança de sua condição de vida. Passam, através de ações coletivas, a buscar a “vida digna” que a elas tem sido rejeitada” (SCHULZ, 2007, p. 147). Demo (1999, 1996, 2002b) relaciona o alcance da autonomia com o alcance da autossustentação, de modo que, para pretender que os moradores do bairro consigam se envolver como agentes ativos, seria preciso alcançar a geração de renda.

A geração de renda torna-se relevante também, porque é pensada para que algumas mulheres fiquem em casa para cuidar dos filhos e da família. Essa ênfase pode estar relacionada com a história do bairro, “o bairro foi antes uma área militar, que traz uma cultura patriarcal em que as mulheres ficam em casa e os jovens não foram preparados para trabalhar fora da área” (Nota 5. Depoimento A1). Ainda que esse pensamento esteja mudando, pela inserção da mulher no mundo do trabalho, ele ainda não tem sido muito discutido na definição do foco e dinâmica da ONG.

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|---|
| Nota 8. | Numa visita a uma “líder” que organiza as pessoas para confeccionarem as fantasias para os carnavais, ela afirma: | fora do carnaval, as mulheres não a procuram para que ela as ensine a costurar, porque estão atrás de trabalho e já não tem mais vontade de aprender. |
| Nota 22 | Numa reunião com uma organização do bairro para negociar um espaço para desenvolver um projeto de costura, a representante de uma organização do bairro fala à presidenta: | A1: porque tem outros cursos que as pessoas querem fazer “lembra que tu mesma falou que as pessoas não tem mais interesse na costura”. |

Observou-se que, nessa busca por geração de renda, talvez as mediadoras não estejam se conectando com as tendências das mulheres de entrada no mundo do trabalho, o que poderia diminuir os resultados finais do empenho e ações pela busca da renda, em razão do pouco interesse das mulheres em participar das atividades propostas (costura, artesanato etc.). Isto acaba afetando o vínculo com a ONG e levando a resultados da mediação que não são totalmente satisfatórios, o que, segundo diferentes autores (SARDAN, 2005; SILVA, 2011; NEVES, 2008), pode comprometer a continuidade da mediação social, pela não obtenção dos resultados que são esperados pelos mediados.

Como recurso base para atuar na defesa de direitos e ampliar suas atividades, observamos que as mediadoras pensam ser preciso, primeiro, conseguir a sede da ONG, com localização na parte alta do morro. Assim, durante o campo, as mediadoras focaram-se na busca deste recurso físico, que é pensado como forma de conseguir intervir tanto na geração da renda como sobre outros direitos. Nesta busca, emergiram diferentes contradições, negociações e conflitos de interesses, que serão abordados a seguir.

A forma como é pensada a conquista da sede própria tem diferentes pontos de vista. De um lado, está a presidenta da organização, afirmando que se deve realizar tudo pela “via legal”, a via tradicional não conflitiva, pois, para ela, essa é a forma como se tem acesso ao direito. O outro ponto de vista é o da vice-presidenta e de alguns moradores que, em sua visão de mundo, consideram que a forma de ter acesso ao direito é invadindo o terreno, o que seria uma via coletiva de confrontação:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|--|
| Nota 9. | Durante uma caminhada pelo morro, mostram à pesquisadora um terreno, onde a “ONG” poderia ter sua sede, que é o local que estão pedindo à prefeitura. | a vice-presidenta fala que, com um “movimento” de toda a comunidade, poderiam ocupar o terreno para ter a sede, enquanto a presidenta fala que ela quer “fazer tudo direito”, ela quer assinado o documento do terreno em nome da ONG, porque “a ONG não pode falar que luta por direitos e ocupar o local”. |
| Nota 17 | Numa conversa informal entre a presidenta, a vice-presidenta e uma beneficiária da ONG sobre as atividades que aconteceriam até final de ano começam falando sobre a sede: | a vice-presidenta fala que elas podem invadir o terreno, que se fossem outros já teriam invadido; mas a presidenta afirma que ela quer “o papel, tudo tem que estar dentro da lei”, pois sem ter o documento, elas não terão como reclamar. |

Nessa confrontação de visões de mundo, a posição da presidenta prevalece. Pelo que se conseguiu observar, esse posicionamento é resultado de seus vínculos externos (advogados, outras ONGs, políticos etc.) e internos (é membro de outras organizações do bairro, relacionamento direto com a população), dos conhecimentos que tem adquirido sobre o que são os direitos, bem como de uma história de “luta” herdada da família e por ser parte dos conselhos. Como apontam os diferentes autores que orientam a presente pesquisa, essa capacidade de estabelecer vínculos, manter o fluxo de bens materiais e simbólicos (SARDAN, 2005;

NUSSBAUMER; ROS, 2011; NEVES, 2008) é resultado de um longo percurso histórico e permite definir e reforçar o posicionamento no espaço.

Uma vez que prevalece a forma “legal” de busca do terreno, observa-se que, desde o ano em que se formalizou, a ONG está em busca de um espaço próprio para atuar, recorrendo a diferentes entidades públicas e privadas, solicitando um terreno e a sede para a organização, como anteriormente relatado na descrição da ONG. Vale observar que um dos argumentos para se focar em ter a sede própria é que a sua falta tem prejudicado o acesso a recursos financeiros. Por exemplo, um projeto de capacitação financiado pela Petrobras e uma verba da embaixada de Japão para desenvolver projetos sociais (nota No15) não foram concedidos, porque a ONG não dispõe de uma sede. Outro argumento observado é que a falta da sede compromete o acesso da população a direitos, o que deveria ser garantido pelo Estado: a possibilidade de oferecer o programa de alfabetização, ter uma creche, um SASE e pontos de cultura (nota No 15, 16, 28, 29):

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|---|
| Nota 17 | Continuando a conversa informal entre a presidenta, a vice-presidenta e uma beneficiária da ONG, sobre as atividades que aconteceriam até final de ano e no que elas iriam focar. | Fala da presidenta: A organização está focada na luta pelo terreno, porque precisa de um escritório, além disso, o bairro precisar ter uma creche, uma sala para alfabetização e as oficinas. |
| Nota 21. | Conversa informal com a vice-presidenta, em que conta à pesquisadora que estão querendo realizar um projeto com Petrobras, mas lhes solicitaram um local para aprovar o projeto, pelo que decidiram pedir para uma associação do bairro que tem um local para que o emprestassem (...) | Vice-presidenta: Que dependam e que possam perder o projeto acontece por não ter um local próprio. |

Atualmente, a ONG opera sem ter uma sede própria e quase sempre se usa a casa da presidenta para desenvolver atividades, um “beco”, ou o local que pertence a um terreiro. Assim, dependem de outras organizações para realizarem as atividades já mencionadas, como o dia da sopa, a capacitação em costura, o artesanato. Embora na parte baixa do bairro e no limite com o bairro vizinho existam creches e outras associações e organizações que brindam esses serviços, observou-se, em diferentes depoimentos dos moradores e das mediadoras da ONG, que essas outras organizações as “humilharam” e “exploraram”. Como também não

recebem a maioria da população que mora na parte de cima do morro, especialmente os das ocupações mais recentes. Ainda que seja compreensível que os recém chegados devam passar por processos de registro para acessarem os serviços sociais locais, deveria haver um atendimento emergencial:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|--|
| Nota 15 | Numa conversa informal com a presidenta sobre as organizações do morro e do porque a população não continuou se reunindo para trabalhar no local emprestado: | Presidenta: as gurias não querem descer à associação (fica na parte de baixo do morro) porque elas não gostam como estão sendo tratadas. A “líder” da organização reclama delas o tempo todo e as “faz sentir mal”, e o outro “líder” não está trabalhando no morro. |
| Nota 17 | Continuando a conversa informal com a presidenta, a vice-presidenta e uma beneficiária, pergunto qual é o SASE mais perto e se algumas crianças do morro vão lá: | A organização X não recebe as crianças de cima do morro no SASE. |
| Nota 29 | Depoimento de moradora: | A população do morro não tem direito a creche, pois a instituição X não recebe as crianças do morro. |

Por meio do acesso da pesquisadora aos diferentes documentos entregues aos representantes estatais e do acompanhamento na entrega das cartas, na tentativa das mediadoras sociais locais de entrarem em contato diretamente com funcionários públicos, confirmou-se que o argumento utilizado nos textos para solicitar um terreno ou a cedência de um já disponível perante os representantes estatais é a falta de direitos garantidos e o fato de se considerarem discriminados:

O motivo pelo qual requeremos deve-se a que, no bairro Morro da Polícia em Porto Alegre, vivemos em situação de extrema pobreza e nos consideramos invisíveis e discriminados perante o atendimento do Estado. De modo que, temos vulnerados nossos direitos e os das nossas crianças, pois não temos creche, SASE, pontos de cultura ou esportivos, controle de pragas, serviço de água potável nem saneamento básico (Carta dirigida à Ministra Chefe da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República).

Durante o acompanhamento, apelaram aos seguintes representantes governamentais: Ministra da Igualdade Racial (Nota 24), pois é raça que elas representam; à Ministra de Direitos Humanos, que conheceram previamente num período eleitoral, em que a apoiaram durante sua campanha política; ao Secretario de Desenvolvimento Econômico e Social, que conheceram na política. As

mediadoras sociais locais conhecem o porquê podem interceder pela organização e pela população, como também sabem que o relacionamento estaria baseado em interesses. Ainda que compreendam e reclamem que não têm atenção do Estado, elas acham que estas pessoas podem ser um meio para alcançar seus objetivos, personalizando a representação. Ao mesmo tempo em que procuram sua autonomia, como acontece quando rejeitam a “politicagem”, dependem de conseguir a sede que na visão delas, poderia garantir a procurada autonomia:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|---|---|
| Nota 29 | Conversa informal entre a presidenta e a vice-presidenta sobre o terreno e o pedido que estão realizando à ministra dos direitos humanos: | A ministra precisa mostrar resultados e mudanças. Pois ela entrará em campanha o outro ano para ser deputada, e precisa ter boa imagem; e como é a ministra dos direitos humanos, “não pode sair num escândalo que tem comunidades sem direitos básicos garantidos”. Também porque recebe muita pressão da Dilma, porque outras cidades capitais estão avançando no cumprimento dos direitos da população, mas em POA não se tem melhorado nos indicadores. |

Para as mediadoras e a população, a visão que o Estado, as entidades e os funcionários estatais têm delas é discriminatória, pois sentem-se “invisíveis” e “humilhadas”. Também os programas em vigor são insuficientes e precários, como o são o atendimento à saúde e a medida socioprotetora. Essa visão pode desmobilizar e influenciar a participação política da população do morro. Ainda assim, as mediadoras refletem sobre os deveres e os direitos:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|---|
| Nota 16 | Numa conversa informal entre a presidenta e a vice-presidenta, em que estão falando do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: | Vice-presidenta: o responsável de fiscalizar não é o conselho, são os pais, a escola, os professores. O que o município deve fazer é pagar bem e investir em boa educação, aplicar recursos e fazer balanços. |
| Nota 25 | A presidenta reflete sobre reunião com a Ministra da Raça, em que esta a parabeniza: a Ministra a parabenizou falando que é preciso mais mulheres assim “lutadoras...que acompanhem e queiram lutar pelos direitos”. A presidenta se sentiu muito bem com as palavras da ministra, mas ainda assim fala: | “é que a palavrinha direito é linda não? Mas como é na realidade?”. |

Os argumentos usados também indicam que, mais do que reivindicar a garantia dos direitos, na busca do terreno, elas poderiam querer substituir o Estado como garantidor de direitos. Assim, poder-se-ia retomar o desafio apontado por Milani e Solinís (2002) de que o papel dessas organizações é o de serem auxiliares das políticas do Estado e não substitutas. Entretanto, e de forma contraditória, as referidas mediadoras consideram importante fazer parte de instâncias participativas estatais e “representar” a população nos diferentes âmbitos observados, o que leva à análise da dimensão participativa.

5.3 AS MARCAS QUALITATIVAS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA MEDIAÇÃO SOCIAL DA ONG

O contexto de vulnerabilidade no morro é tão diverso no acesso aos direitos que, num mesmo território, pode chegar a variar de uma quadra para outra, o que complexifica a mediação da ONG e o envolvimento da população. Isso pode ser um “divisor de águas” ao fragmentar os interesses em determinados grupos de direitos e diminuir a possibilidade de se unir para reivindicar: nos direitos sociais, estão os que têm e os que não têm saneamento básico, os que têm e os que não têm bolsa família, os que defendem direitos à religião africana e os que defendem outra religião; nos direitos civis, estão os que têm sua casa própria e legal e os que não; e, nos direitos políticos, estão os que estão lutando por sobreviver e não têm conhecimento de por que estão na situação de vulnerabilidade em que se encontram e, os que têm o conhecimento e procuram os espaços participativos. Também estão os que recebem favores políticos e os que visam realizar controle das suas eleições e reivindicar seus direitos. Como se evidencia nas seguintes notas de campo:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|---|---|
| Nota 16 | A pesquisadora não compreendia por que se estavam distribuindo dois tipos de rancho no morro, então solicitou a uma beneficiária da ONG para aclarar a dúvida (B3): | um tipo de rancho é o que recebem as pessoas que pertencem à religião de matriz africana, que entregam “lá em cima” do morro, que foi uma gestão que a presidenta fez, para esse grupo, que pediam um tratamento diferencial ao que recebiam no programa fome zero (a presidente fez isso por que a população pediu para ela). O outro tipo de rancho é o correspondente ao |

| | | |
|---------|--|---|
| | | programa fome zero que é o que recebem os outros moradores do morro. |
| Nota 24 | No Evento “Dialogo pela comemoração do mês da Consciência Negra”, realizado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul, a presidenta da ONG fala para a Ministra da Igualdade Racial: | os direitos não estão chegando lá no morro, não tem creche, sobretudo para o povo negro, que é uma maioria. |
| Nota 26 | Numa conversa informal entre mulheres do morro, que não estão de acordo com a religião de um “líder” que agora é o responsável pela entrega de uma parte dos ranchos: ele usa a entrega dos ranchos para impor suas crenças à população. | Fala de beneficiária, B1: “ele vai querer que eu chame ele de pai e eu não quero, ele não é meu pai” isto seria como uma condição para que ela receba o rancho. |
| Nota 29 | Numa visita num lado específico do morro, se observam que as problemáticas na Rua Galdino Jesus se focam no saneamento básico, algumas famílias não recebem bolsa família, nem outra forma de assistência. | Fala de moradora: a população que tem mais problemas são os da parte de cima do morro, porque não tem saneamento básico. |

Mostrar esta fragmentação não significa ter uma expectativa ingênua de um campo livre de conflitos e diferenças; o que se quer mostrar é que isso influencia na possível união para conseguir participar.

A seguir, avalia-se a qualidade da participação política, com base, principalmente, nas quatro marcas apontadas por Demo (1992, 1996, 2002b): representatividade, legitimidade, participação de base e planejamento participativo, as quais estão inter-relacionadas entre si, e distinguem-se aqui somente para facilitar a leitura dos resultados.

Na representatividade, a confiança da população naquilo em que participa é a base para que se organize e se envolva (AMORIM, 2007; DEMO, 1996). Observou-se pouca confiança no Estado por parte dos atores, pelas constantes reclamações sobre seu abandono e a pouca credibilidade nos políticos:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|----------------------------|--|---|
| Nota 13 | Numa conversa informal com um “líder” do bairro, em que ele estava falando das problemáticas da população do morro, ele afirma que (L2): | a lei no Brasil não é cumprida em sociedades como a do morro, falta respeito à diversidade cultural e religiosa, as pessoas do bairro confiam é nas associações deles, porque eles dão resposta rápida e não pedem documentos |

| | | |
|---------|---|--|
| | | para atender- aos que os procuram por atendimento. |
| Nota 16 | Conversa informal entre a presidenta e vice-presidenta da ONG, em que a vice-presidenta começa a falar da discriminação que sofrem os moradores do morro: | não se pode reclamar, negam à população os títulos dos terrenos, uma creche, os serviços básicos, os direitos humanos etc. “a lei é podre....porque o pobre tem punição quando rouba para comer e o rico que rouba e corrompe o sistema não é punido e não acontece nada”. |
| Nota 1 | Conversa informal em que presidenta fala para a pesquisadora sobre as problemáticas da população: | A atenção que precisam as mulheres é para “já”, não dá para enrolar, como acontece com o atendimento dos assistentes sociais e com a medida socioprotetora (Lei Maria da Penha), porque é para já. |
| Nota 29 | Numa caminhada pela Rua Galdino, estavam falando da problemática da água: | Fala das moradoras: as pessoas da rua tentaram solucionar o problema, mas os do DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgotos) não resolvem e responsabilizam à falta de estrutura (precisam de uma bomba que faça subir a água). |
| Nota 10 | Fala de membro de outra organização, que estava narrando sobre as “lutas” da organização no bairro: | (A1): “A luta da associação pela regularização é tão velha quanto a da ocupação”. |

Outro aspecto que pode ter contribuído para a pouca confiança da população no Estado é que confiam e esperam mais de seus “líderes” e organizações de bairro, porque, ao longo da história do bairro, alguns dos direitos foram conquistados por sua mediação como, por exemplo: o asfalto de algumas ruas, o serviço de coleta de lixo, a luta pela regularização fundiária (que ainda não terminou), entre outros. Assim, como já foi mostrado quando se abordou o foco na busca pelo terreno, reclamações e argumentos usados sobre as deficiências do Estado e o envolvimento dos “líderes” servem para posicionar a ONG ao mesmo tempo em que se deslegitima o Estado.

Analisando a mediação social da ONG como fenômeno participativo, segundo Demo (1996), a representatividade, na organização, deveria ser rotativa, para que não prevaleçam certos interesses nem se comprometa o serviço, evitando que os representantes se perpetuem e se sintam donos da população. Mas, na ONG estudada, que foi formalizada no ano 2008, estipula-se que, a cada quatro anos, se eleja a diretoria, admitindo-se a reeleição sem especificar um número máximo de reconduções. Desde a primeira eleição dos membros, as dirigentes da ONG, presidenta e vice-presidenta, têm sido as mesmas, embora tenha havido apenas

uma reeleição, pois a ONG é jovem ainda. Neste ponto, durante o campo, várias vezes, evidenciaram-se a preferência e confiança depositadas em uma única pessoa da ONG, o que personalizaria a representação:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|---|---|
| Nota 7 | Logo que saiu uma mulher que recebeu uma doação de roupas e reclamou, porque na parte do morro que ela mora ninguém presta assistência, uma beneficiária e a presidenta da ONG tiveram uma conversa sobre o atendimento da ONG às mulheres (B3) fala para Presidenta: | B3: “Elas não vêem o grupo da ONG, elas vêem somente a presidenta, é esse o problema ... que somente acreditam na presidenta”. Presidenta: concorda com a fala de B3, ao relatar que a Vice-presidenta foi a um lado do morro para falar com as mulheres e não a deixaram passar, e precisou ir ela mesma a receber as reclamações da população. |
| Nota 9 | Em conversa informal entre a presidenta e a vice-presidenta: | as pessoas acreditam na palavra da presidenta. |
| Nota 18 | Em conversa informal, a pesquisadora pergunta como se decide em que atividades ou projetos a ONG se envolve: | a presidenta respondeu que é ela quem decide, pois “os outros tem medo de bater de frente”, ela identifica as necessidades ou problemáticas da população, de acordo com as falas no cotidiano “eu estou representando a comunidade” e ela faz os contatos que se necessitam. |
| Nota 22 | Numa negociação com uma associação do bairro, a presidenta afirma: | “Eu falo pelo povo, pela comunidade, não pelo que eu quero”. |

Tal concentração de poder pode levar à ilegitimidade, que é contrária à segunda marca qualitativa, a legitimidade. Segundo Demo, são necessárias regras claras, que se cumpram. Ainda que no Estatuto da ONG se estabeleçam a denominação, a sede, os fins e os objetivos e a forma de gestão administrativa, no cotidiano da ONG, a maioria das decisões cabe à presidente (como já foi exposto na nota 18). Apesar disso, em diferentes oportunidades, a presidenta afirmou ter realizado atividades com as quais não estava totalmente de acordo, mas em que, segundo ela, se envolveu, porque a “comunidade” é a que decide. Por exemplo, ela interferiu num conflito na entrega de ranchos, porque os moradores reclamavam a ela dos responsáveis da distribuição no bairro e, ainda que não esteja mais de acordo com a entrega da alimentação, ela intercedeu porque a “comunidade” o solicitou (já apresentado na nota 26). Numa conversa com outra organização do

bairro, também manifestou, juntamente com a vice-presidente, que ela fala e representa o que a população quer, mas não o que ela quer (já apresentado na nota 22).

As relações personalistas no campo de estudo não se limitaram à concentração do poder nas mediadoras sociais locais. Elas também se refletiam na personalização das reclamações. Ao tempo em que rejeitavam a “politicagem” e reclamavam dos funcionários do Estado, elas se dirigiam aos contatos previamente estabelecidos, de forma que depositavam a capacidade de resposta nas pessoas, personalizando o que pensavam “reivindicar”. Este foi o caso dos contatos frustrados com as ministras (com uma, buscando apoio para a sede da ONG e, com outra, buscando apoio para a realização de um evento). Apresentaram-se procedimentos tradicionais como também reivindicatórios no encaminhamento das demandas:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação |
|---------------------|--|
| Documentos | <ul style="list-style-type: none"> - Carta de 2011 solicitando a posse da área para a sede à Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento, também tem cartas do ano 2009 e 2010. - Carta solicitando a cedência do terreno ao DMAE no ano 2009. - Carta ao Governador Tarso solicitando o terreno. - Carta do consulado de Japão em que afirmam ter uma verba para AMUE, mas que é requisito primeiro ter um terreno ao nome da ONG (Vitoria conheceu uma pessoa do consulado por um contato pessoal - onde ela trabalhava como cuidadora). - abaixo-assinado para entregar à Ministra Maria do Rosário Nunes³⁹, solicitando o terreno para desenvolver seu trabalho na comunidade, devido à falta de direitos garantidos no morro e invisibilidade da população. |
| Nota 23 | Conversação entre a presidenta e outras lideres que participaram da Semana da Consciência Negra para realizar e entregar pessoalmente uma proposta “evento tipo a feira preta no RS” à Ministra Luiza Bairros . |
| Nota 25. | A pesquisadora acompanhou à entrega de carta de solicitação de terreno ao gabinete da primeira dama do município e, depois, à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado. Nesta última instituição ela queria entregar a carta “nas mãos” do secretário. |

Essas formas “tradicionais” acompanham outras formas embrionárias reivindicatórias:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação |
|---------------------|--|
| Nota 24. | A presidenta conseguiu chegar até a ministra, reclamando para várias pessoas do gabinete e para os seguranças e, ao final, conseguiu o contato, “porque eles têm medo de escândalos com a presença da imprensa”. A ministra perguntou para ela se no bairro haviam melhorado as coisas (pois ela lembrou de Vitoria, de uma reunião anterior), e ela respondeu que as coisas melhoraram apenas uns 20% do que devia melhorar na comunidade- no bairro. Porque os direitos não estão chegando lá no morro, falou que não tem creche, sobretudo para o povo negro, que é uma maioria, e convidou à ministra a conhecer o morro. |
| Nota 29. | Enquanto se terminava de escrever a carta (o abaixo assinado), surgiu como relevante levar “provas” das problemáticas do Morro, antes de coletar as assinaturas, porque, segundo elas, ninguém acredita no que elas falam. Também, porque ligaram para um assessor da ministra para confirmar a próxima reunião com ela, mas, nas palavras da presidenta, ele respondeu que “não adianta virem falar com a ministra as mesmas coisas, porque o assessor ainda não fez a visita ao morro”. Elas contam que um assessor deveria ter ido a visitar o Morro para levar um “informe” à ministra. Então, elas decidem que é melhor tirar fotos do terreno que elas estão solicitando e também de uma das partes do bairro que não tem saneamento básico (Rua Galdino Jesus). |

³⁹ Chefe da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República

As mediadoras tentaram não perder a pretendida autonomia, ao falar que não queriam se envolver com “politicagem”, de forma que rejeitaram “favores” dos candidatos, como aconteceu com a necessidade de consertar as máquinas, em que preferiram não receber o auxílio para não se comprometer com o político. Elas não querem obrigações recíprocas nos relacionamentos com os políticos, mas viam nos seus candidatos possíveis canais para encaminhar e resolver as problemáticas da população e da ONG. Ademais, ao mesmo tempo em que afirmavam acreditar em seus candidatos, também diziam estar desiludidas com as pessoas que eram “assim como nós” e conseguiram chegar a se incorporar ao sistema político e não realizaram mudanças para melhorar as problemáticas do morro (Nota 25). Para elas, estas pessoas se desmobilizaram e não deram continuidade à defesa dos direitos da população, porque, ao se institucionalizar, serem funcionários públicos e membros de organizações, deixaram a “luta”:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|---|
| Nota 25. | No caminho ao centro, para entregar umas cartas, a presidenta se encontra com duas “militantes”, e falam da luta e do movimento do povo negro. | Como estes movimentos não estão fazendo nada pelos problemas da raça, porque “já tem salários”, a presidenta comenta que todo mundo se une pelo social, mas os movimentos já não unem mais pessoas, porque os que são do movimento já tem salário ou não são mais militantes. Falam que se sentem decepcionadas com as mulheres que chegaram ao “poder” e não fazem nada pela comunidade. Mulheres que trabalhavam pelas problemáticas da população “assim como nós”, mas que agora como “estão do lado de lá (referindo-se às entidades estatais)... quando chegam lá elas se esquecem da comunidade, ganham o emprego e parece que se esquecem da luta pelos direitos, elas somente estão “visando o lucro”. A decepção é porque sentem que elas usaram a luta para ganhar emprego e salário. Referem-se especificamente a duas mulheres que trabalham no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CONDIM) e no Conselho Estadual da Mulher (CEM). A presidenta está pensando em se candidatar para ser conselheira no Conselho Municipal dos para poder “preparar as leis... ter o poder.. eles tem o poder do canetaço”. Não querem mais que outras se unam a elas, por que as usam, mas para isso ela se está preparando com os estatutos dos Direitos da Criança e do Adolescente e fará um curso de informática. |

Durante a pesquisa, apresentou-se a marca cultural personalista, os diversos atores depositam a confiança na mudança em uma pessoa, seja numa candidata ou na presidente da ONG, ou na representante estatal, o que poderia entorpecer a participação política. Não se pode aguardar que a desejada “emancipação” venha de uma pessoa, tomando a forma de “salvadora”. No ideal da participação de “baixo para cima”, dever-se-ia contar com a vigilância de todos os moradores, para não correr o risco da desmobilização, pois o “Estado democrático é aquele que favorece seu próprio controle a partir da base” (DEMO, 2002b, p.89)

Antes de abordar a terceira marca qualitativa, durante a observação encontrou-se que, além da geração de renda como necessária para que a mediação da ONG contribua à construção de sujeitos sociais, diferentes atores reconheciam que se precisa intervir no analfabetismo da população, sendo este não apenas funcional e sim político e tecnológico. Como já se mostrou no quadro das problemáticas da população do morro, a ONG visou desenvolver o programa de alfabetização Brasil 2012/2013 - do Ministério de Educação - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE. Indo além desse programa, as mediadoras identificam a importância do conhecimento sobre os direitos para conseguir se envolver:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|----------------------------|---|--|
| Nota 2 | Durante a caminhada pela zona do mato, acontece uma conversa entre a presidenta e um líder do bairro referindo-se a outros líderes: | Presidenta: “não levam conhecimento e então se transformam em mão de obra ... eu levo conhecimento dos direitos, de quais são os direitos e vou atrás”. |
| Nota 7 | Conversa entre a presidenta e uma beneficiária: | Presidenta: As mulheres lá de cima (referindo-se as mulheres que moram na parte de cima do morro) acham que vão ser impedidas de tudo, elas não sabem o que é um direito. |
| Nota 15 | Enquanto estamos revisando os documentos da ONG a Presidente me fala das principais problemáticas que deve enfrentar a ONG: | a falta do direito à educação (...)mas, com mais conhecimento- com as campanhas de educação- se pode melhorar (...) o que acontece é que as mulheres não vão atrás porque não tem o conhecimento e porque sempre recebem um “não” como resposta. |

Esse “levar conhecimento” se refere à necessidade de intervir para que as mulheres se alfabetizem e adquiram conhecimentos para que consigam autonomia. Não existe um espaço formal para que as mediadoras “levem” o conhecimento, isso acontece no cotidiano, de forma que elas conseguem falar sobre os direitos e deveres à população no contato que se realiza no espaço familiar das mediadoras, nas ruas do bairro, nas casas dos moradores, etc. O conhecimento que elas afirmam transmitir sobre os direitos surge quando os moradores falam ou se encontram em dificuldades. A capacidade das mediadoras está em saber acolher, informar, dirigir e apontar a quem e como acudir ante suas problemáticas. Em casa da Presidente da ONG, estão sempre disponíveis na mesa de jantar folhetos e informações, e uma frase frequente usada por ela ao falar das problemáticas aos moradores é “mas tu tem direito”. Durante as caminhadas pelo bairro, observou-se, em diferentes oportunidades, como a presidenta e a vice-presidenta falavam para as mulheres sobre direitos:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação |
|----------------------------|--|
| Nota 9 | Enquanto faziam campanha política orientaram uma mulher a não trabalhar mais num galpão de reciclagem em que estava sendo “explorada” (trabalho sem luvas e sem nenhuma proteção), pois ela tinha direitos e falaram para denunciar e conseguiram para ela a opção de trabalhar em campanhas políticas. |
| Nota 2 | Orientou ao homem alcoólatra, que maltratou sua mulher, a procurar auxílio, deu informação para ir à PUC, a um lugar onde dão assistência (tempo depois soube que a mulher voltou à casa com os filhos e, até o final da pesquisa não se apresentaram mais episódios de violência); e, na área da mata, ao encontrar uma mulher doente, a orientaram a procurar atendimento no posto de saúde e deram o contato do assistente social para ela reclamar seu direito a ter atendimento. |
| Nota 29 | Na Rua Galdino, orientaram os moradores para continuar a “luta” pelo saneamento básico e demais direitos. |
| Nota 26 | Ao receber reclamações de mulheres a quem estavam sendo negados os ranchos, informaram que esse era um direito delas e que, por esse motivo, eles não as podiam “impedir” [de ter acesso aos ranchos], depois voltaram às mulheres, informando que tinham conseguido os ranchos. Entregou informação à mulher que estava sendo violentada para que comparecesse ao centro jurídico e de atendimento à mulher violentada da PUC e divulgaram o direito à escolha de não ter filhos (usam publicidade e panfletos). |
| Nota10 | Durante a festa das crianças na mata, convidou duas antigas “líderes” a irem ao curso de promotores populares em saúde e deu a informação. |

É preciso que a população se alfabetize (abrangendo desde o funcional até o político) para conseguir a legitimidade dos fenômenos participativos. Para a participação de base, a terceira marca qualitativa, precisa-se do conhecimento, o qual, junto com o domínio tecnológico, são instrumentos fundamentais para possibilitar o clima, o compromisso com a população e pretender a participação desta na constituição da cidadania. Demo (1992) afirma que a educação pública oferecida contém um déficit tecnológico, referindo-se à qualidade da formação de sujeitos políticos, o que contribui a desmobilizar a população e a restringir a possibilidade de mediação da ONG. Por isso, deve-se ser vigilante para que a busca da ONG pela alfabetização vise ultrapassar o ensino à leitura e escritura, viabilizando a aprendizagem política.

Ainda que na organização existam membros com grau de ensino médio e superior, as mediadoras que atuam no cotidiano no bairro (que são as que mantêm mais vínculos nos conselhos), como é o caso da presidenta que, na maioria de vezes, tem o poder de decisão, tem ensino básico e não tem domínio dos meios informáticos (e-mail, internet, digitação e manejo de informação), o que, durante o campo, mostrou-se um limitante para sua atuação e busca de autonomia:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação |
|----------------------------|---|
| Nota 3 | Não houve reunião no Centro de Referência e Atendimento à Mulher, observação da pesquisadora: a presidenta não manipula internet ou seu correio eletrônico e as funcionárias do Centro de Referência e Atendimento à Mulher cancelaram a reunião pelo e-mail e ela não o revisou antes de sair ao local. |
| Nota 15 | Neste dia, se pretendia procurar nos arquivos e no computador, os documentos que revelem a trajetória da AMUE e dados do bairro. Observação da pesquisadora: a presidenta não sabe manejar o computador, nem sabe onde encontrar os documentos ou pastas da ONG. Fala que a filha é a que se certifica de que os documentos estejam salvos. |
| Nota 17 | Ao falar sobre as atividades e encargos até final de ano, a presidenta afirma: a nora continuará digitando as cartas para a ONG, pois ela conta tudo o que precisa e, depois, a nora sabe “transformar” e escrever o que elas querem. |
| Nota 28 | Nesse dia, auxiliei na digitação do abaixo-assinado, depois de terminado o proposto para o dia, a presidenta afirma que planeja fazer um curso de informática para não depender dos outros e realizar o que precisa para estar em contato. |

A presidenta reconhece a necessidade de se capacitar. Ainda assim, ela afirma que seu posicionamento e sua capacidade de atuar dependem mais do que ela faz com o que aprende do que do ensino formal que possa receber:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|--|
| Nota 15 | Refletindo sobre o relacionamento com os membros de outra organização do bairro: | Presidenta: “eu que sou a meio alfabetizada e que sei mais, vou atrás e ainda tenho que passar para eles”. |
| Nota 16 | Referindo-se a uma participação dela no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: | Presidenta: “eu posso não ter estudo, mas eu posso quebrar as pernas”. |
| Nota 28 | A presidenta está estudando para se candidatar para ser conselheira no Conselho Municipal dos Direitos da Criança. | |

Demo (1995, 2002b) afirma que a educação e o conhecimento são a base para: reconhecer os direitos, conseguir se organizar, romper com o ciclo da população desmobilizada e “humilhada” e de um Estado assistencialista. O autor afirma, ainda, que a educação pode possibilitar a criatividade do grupo social em relação a se potencializar e relacionar com o ambiente, pois é o componente essencial da identidade, da participação e da criação de projetos e empreendimentos próprios (DEMO, 1999). Assim como o direito à educação, o direito à cultura também permitiria à população a identificação e comprometimento com algo que consideram seu e originário. Ainda que sua cultura seja dominada, a potencialidade cultural é o que pode construir sua história dentro das condições objetivas em que se encontram no momento:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|----------------------------|---|---|
| Nota 5 | Numa reunião com uma funcionária do Estado que leva como proposta realizar um “brechó ambiental” no local da mata, ela afirma que: | Funcionaria: a comunidade negra é muito forte no morro e que pode auxiliar na proposta de realizar o brechó. Ela acha que a comunidade tem muita força porque há pessoas comprometidas. |
| Nota 14 | A presidenta é membro do Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CODENE) e foi aos Quilombos a uma cidade da fronteira, ela conta aos moradores sua experiência e inconformidade com o a atuação do Conselho nessa população | |
| Notas 20 e 23 | Participação das mulheres e das crianças no desfile e na feira de artesanato na Semana da Consciência Negra. | |

Outro aspecto que influencia na participação de base, em contextos vulneráveis como o estudado, são as políticas e ações assistencialistas. Desse modo, mostramos, a seguir, achados que sugerem algumas ações assistencialistas da ONG, políticas assistenciais do Estado voltadas à população e também uma população assistencialista.

Referindo-se à assistência do Estado à população, Demo (1992, 1995, 1996) afirma que, no combate à pobreza, deve-se combater, especialmente, a pobreza política para que esta não seja assistencialista. As políticas sociais “desmobilizadoras e controladoras”, como são os programas de “ajuda” e de políticas distributivas, dificultam a participação da população, pois não permitem que as pessoas consigam “andar com as próprias pernas” (fala da mediadora V), de forma que o Estado poderia chegar a “atrapalhar” o processo histórico de formação de cidadania (DEMO, 1992). As duas razões exteriorizadas de porque hoje as mediadoras da ONG não estão mais de acordo com que a população receba assistência são: 1) porque não vêem avanços nas pessoas que recebem os benefícios, pois essa prática se chega a “herdar” da família sem que consigam sair da situação de vulnerabilidade; 2) porque é uma forma de humilhar-se, de modo que não conseguem lutar pelos direitos da população:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|----------------------------|--|--|
| Nota 12 | Numa conversa informal entre: três beneficiárias, dois | Fala de membro de outra organização local (A1): “não está ajudando [referindo-se ao rancho], tem que mudar a proposta, porque, desde 2004, não mudam as pessoas, porque geração após geração se vê a |

| | | |
|---------|---|--|
| | membros de organização local e membro de organização externa que é parceira da ONG, fala-se sobre o envolvimento e participação das mulheres: | mesma coisa” (refere-se a que os filhos das famílias que foram ajudadas com rancho hoje já são pais de família e continuam recebendo rancho e continuam na mesma condição em que estavam seus pais). Por isso, aos que recebem hoje o rancho se lhes deveriam dar tarefas a cumprir. |
| | | Fala de beneficiária (B3): As mulheres dos presidiários ganham um auxílio de R\$800, aproximadamente, mais o auxílio do rancho e até o auxílio da igreja, por isso é difícil que as mulheres trabalhem, é mais fácil receber subsídio. Acha que uns 30% das mulheres do morro recebem esse subsídio. |
| Nota 26 | Conversação em que reclamam à presidente dos que são responsáveis pela entrega dos ranchos: | a presidente esclarece que ela não se envolve mais com as cestas de alimentação, porque agora é contra dar comida: porque nos humilham e “nós não queremos mais migalha, o que queremos é conhecimento, para ir ao supermercado e escolher o que nós mulheres queremos”, deveriam ter a possibilidade de escolher. |

Ainda sabendo necessitar da assistência para sobreviver, encontram-se nesse antagonismo, em que, ao mesmo tempo em que falam para a população para não receber e nem se “humilhar”, mediam para que este direito seja garantido de forma igualitária, sem que interfiram em seu acesso interesses particulares (como pertencer a uma religião).

Demo (2002a) adverte que o objetivo não é dispensar as assistências ou as ajudas, pois estas são direitos da cidadania:

Assistência é direito de cidadania para todos os que não podem sobreviver por si, mas, conforme seja oferecida, não só empurra os assistidos para níveis vegetativos sociais, como sobretudo descarta a habilidade política de confronto (DEMO, 2002a, p.119).

Sendo assim, os auxílios não deveriam se converter em indispensáveis, nem impedir que os “pobres” construam suas habilidades de confrontar os que estão no poder (DEMO, 1992; 2002a; 2002b). A assistência deveria favorecer atividades de produção e participação, lembrando que a geração da renda e o emprego seriam os instrumentos e o “social” seria a finalidade: “pois, sem gerar renda, não há como, nem o que distribuir, ainda que a redistribuição seja típica conquista política, não efeito econômico” (DEMO, 2002b, p.33). O assistencialismo seria:

o cultivo do problema social sob a aparência de ajuda. Humilha a pessoa que recebe benefícios, em todos os sentidos (...) o assistencialismo é a estratégia de manutenção das desigualdades sociais, a assistência corresponde a um direito humano (DEMO, 2002b, pp. 30-31).

Não temos elementos para afirmar que a passividade encontrada na população do bairro é resultado desse processo assistencialista e desmobilizador, mas podemos sinalizá-lo como uma das possíveis causas, resultantes dos conflitos reais e necessidades que atravessaram as histórias dos moradores do bairro. A vulnerabilidade social em que se encontra esta população pode ser vista como uma “tragédia histórica”, mitigada, em parte, por essa intervenção assistencialista. Constantemente se escutam as críticas dos “líderes” e dos membros, tanto da ONG estudada como de outras, sobre essa passividade e o pouco comprometimento dos moradores:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|--|
| Nota 2 | Caminhando pela zona da mata, numa conversa informal entre a presidenta e um membro de outra organização do bairro: | Presidenta: “cobrar direitos elas sabem (referindo-se às mulheres), mas participar não sabem” fala da presidenta. |
| Nota 8 | Conhecendo outros líderes do bairro, numa fala com a presidente, um líder afirma (L2): | As lideranças são as que podem fazer a diferença porque “a comunidade esta muito acomodada” e sinaliza isso como uma problemática |
| Nota 12. | Numa conversa informal sobre o envolvimento e participação das mulheres entre, uma beneficiária afirma (B1): | “as mães não ajudam nas atividades, como aconteceu no dia das crianças”. Logo a mesma beneficiária lembra-se da limpeza que fizeram no morro, no mato (acho que era o projeto da Divindade da Agua) em que as moradoras do mato não ajudavam e por isso ela não volta a auxiliar lá. |
| Nota 26 | Conversa entre a presidenta, a vice-presidenta e uma beneficiárias (B1): | Lembram que uns anos atrás, as pessoas no morro ajudavam e existia uma união, mas, que agora isso não é igual. |
| Nota 29 | Caminhando pelo morro entramos na casa de uma das primeiras líderes, que atualmente está doente e aposentada. Ela antigamente auxiliava nas atividades da ONG, na costura e na cozinha. Numa conversa informal com ela sobre o que fazia na organização, afirma que: | uma dificuldade que identifica é que antes a população se unia mais, mas os jovens de agora não querem ajudar, porque não têm incentivos, então não ajudam à presidenta. Afirma que somente querem ganhar quando auxiliam e se não recebem retorno então não se envolvem |

Embora a maioria dos moradores e líderes do bairro estivesse de acordo em criticar a passividade da população e apontá-la como um defeito da mesma, a presidenta da ONG se posicionava de forma diferente. A visão de mundo dela (como já foi exposto no segmento da alfabetização) é que as mulheres, e a população em geral, têm essa atitude pela falta de conhecimento, como também pelo “maltrato”, “invisibilidade” e “humilhação” que têm recebido durante longo tempo. Para ela, isto

seria o que impediria o envolvimento e o compromisso dos moradores. Essa visão de mundo e atitude permitem, por um lado, que ela tenha maior legitimidade como mediadora e vínculos internos com os moradores do bairro. Mas, por outro lado, desenvolve tensões com os que têm outra visão de como ela deveria pensar e agir com os moradores:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|--|
| Nota 12 | Conversa informal sobre o envolvimento e participação das mulheres entre: três beneficiárias, dois membros de organização local e um membro de organização externa. Uma beneficiária (B3) afirma: | porque a presidenta tem a mania de ajudar a que a comunidade não se envolva e a que não se comprometa. |
| | Conversa entre dois membros de outra organização de bairro (A1 e A2) e duas beneficiárias (B3, B10): | quando a presidenta dá o rancho, as mulheres não precisam fazer nada para receber. (A1) pensa que se deve envolver as que recebem o rancho e dar tarefas a cumprir. |
| Nota 7 | Logo que saiu uma mulher que recebeu uma doação de roupas e reclamou porque na parte do morro que ela mora ninguém presta assistência, uma beneficiária e a presidenta conversaram sobre o atendimento da ONG às mulheres: Conversação entre a presidenta e uma beneficiária (B1): | <p>Presidenta: As mulheres lá de cima (referindo-se as mulheres da parte alta do morro) acham que vão ser impedidas de tudo, elas não sabem o que é um direito.</p> <p>B1: não, o que elas querem é tudo na mão, elas não querem nada difícil. Ela se lembra de como, no tempo dela, as mulheres trabalhavam e se esforçavam e se “viravam”. Logo, ela fala para a presidenta que ela tem que fazer que as mulheres lutem, “não dá ouro para o bandido”.</p> <p>Presidenta: Está certo sim, elas sabem cobrar, somente reclamam para mim e não vão à prefeitura.</p> <p>B1: “tu estás fazendo tudo errado... elas têm que ir junto”</p> <p>Presidenta: Se tenta “empoderar,” para que comecem a falar por elas. Conta que ela foi, um dia desses, lá em cima (outra ocupação) a falar com uma mulher que “queria fazer” e tentou ensinar a ela a lutar, para que seja a líder dessa parte do morro e para que, depois, elas lutem por elas mesmas.</p> |

As mediadoras são legitimadas no seu posicionamento (além do que já se pontuou) porque: no passado interferiram no alcance do posicionamento dos que hoje são os responsáveis por esses recursos; por sua localização no morro, o que é valorizado pela população, o estar dentro, vivenciar, ter uma história de “luta” no bairro faz diferença frente a outros “líderes”; pela capacidade de resposta rápida que possa dar a mediadora social, com ações como, o acolhimento e o

encaminhamento, o que reforça os laços internos; e pelos vínculos externos que conseguiram estabelecer, como aconteceu com as ministras (notas No. 25, 28, 29) e a participação nos conselhos, que são bens simbólicos valorizados.

Demo (1996; 2002b) afirma que, para a participação de base, são necessárias autossustentação, autodeterminação e autossuficiência, requerendo-se o político e o econômico. Como já se mostrou, uma das dificuldades para a autossustentação da ONG e das mediadoras sociais locais tem sido a busca de uma sede própria para a defesa dos direitos da população do morro, pois, segundo elas, este seria um requisito para receber projetos, como a verba de Japão e o projeto da Petrobras. Dessa forma, as denominadas autossuficiência e autodeterminação, para a ONG, dependeriam deste recurso físico, que deveria promover sua autossustentação. Não obstante, para as mediadoras, ter poucos recursos garante certa legitimidade na sua atuação na comunidade, pois elas falam para seus vínculos, internos e externos, que elas não têm recursos e que não dependem de ninguém. Algumas frases relacionadas a essa questão usadas pelas mediadoras: elas “andam com as próprias pernas”, “ninguém paga minha passagem” e, ao convidar pessoas a conhecer o morro, “podem vir, aqui não temos nada”.

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|--|
| Nota 7. | Numa conversa informal, a pesquisadora pergunta o que é que faz a ONG ser diferente de outras ONGs do bairro. A presidenta responde: | O diferencial da ONG é que “não se interessa pelo dinheiro, faz a luta como seja”- referindo-se a que a ONG pode realizar atividades com os poucos recursos dos próprios membros. Como aconteceu com as atividades de Natal. |

A “pobreza econômica”⁴⁰, representada na falta de terreno, não foi um impedimento para que as mediadoras continuassem tentando sua inserção política e o reconhecimento da população como cidadãos. Ainda que Demo (2002b, p.42) afirme que “participação sem autossustentação é farsa, porque sucumbe a dependências”, no campo, essa “pobreza econômica” implicou o enfraquecimento dos laços com a população do bairro, ao não ter recursos físicos e minimizar os resultados das “prestações sociais” (NUSSBAUMER; ROS, 2011). Segundo Sardan

⁴⁰ Definição de Demo (1992; 1996) ver páginas 24 e 25 do presente texto.

(2005), a influência da mediação depende, em grande parte, do controle no modo de alocação ou distribuição dos recursos resultantes. A contradição persiste entre a resistência à dependência e a necessidade de acesso aos projetos, terreno, verbas (ao da Petrobras para o projeto de costura, Verba de Japão, Estado para ter a sede) para mostrar resultados, bens físicos, e trazer “benefícios” à população.

As mediadoras da ONG estão tentando se envolver como agentes políticos ativos, procurando sua incorporação no sistema político, por meio da participação. Por outro lado, estão desiludidas com as pessoas que chegaram a se inserir no sistema e não continuaram na defesa dos direitos da população, o que as incentiva a tentar por si mesmas entrar nos conselhos. A frase que a presidenta da ONG costuma usar em suas falas (elas não dependem de ninguém e que só o que precisam é a passagem: “ninguém paga minha passagem”) é uma forma de expressar sua busca de autonomia, de forma que não devem favores, nem são membros de uma organização a que devam retribuir.

A quarta marca qualitativa é o planejamento participativo⁴¹. Ao longo da análise de resultados, mostraram-se dados que incidem na possibilidade de desenvolver este planejamento, como: a necessidade de se alfabetizar, além do ensino básico, no político; a concentração de poder nas mediadoras da organização, a defesa dos direitos e o “saber resolver” concentrado nas mediadoras, especificamente na presidente; o processo assistencialista e o personalismo que atrapalha o objetivo de desenvolver um processo de participação; a contradição entre depender e ser autônomos. Apesar disso, temos ainda resultados que sinalizam oportunidades e dificuldades:

Apresentou-se a oportunidade, para a ONG, de ter acesso a um projeto da Petrobras, mas isso dependia de ter um local com segurança, pelo que as dirigentes recorreram a outra organização no bairro para tentar realizar uma “parceria”. A tentativa de negociação revelou que as mediadoras da ONG, que são moradoras do bairro, concebem o planejamento e a organização de um projeto de forma distinta da de outros atores:

⁴¹ Planejamento participativo: capacidade competentemente desenvolvida para resolver seus próprios problemas, na medida do possível. Ver no presente texto as páginas 27 e 28.

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|--|--|
| Nota 22. | Reunião com outra organização do bairro para tratar sobre o projeto que deviam apresentar: | <p>-Membro de outra organização de bairro(A2): Mas, cadê a proposta, porquê de boca somente? Quem faz assim são índios ou traficantes. Tem que estar no papel. Eu preciso do papel (...) O espaço está aberto para sua ONG, mas eu não quero trabalhar assim, ficar correndo e não se valorizar.</p> <p>-Vice-presidenta: tu não estás errado, mas, quando tu estás em uma situação assim, de vulnerabilidade, numa sociedade totalmente excluída como a nossa, é diferente. O próprio SASE se perdeu quando a diretoria antiga de tua organização velava somente pela vaidade e pelo poder, elas eram umas pessoas “ditadoras”. Tudo o que tu colocaste é correto, mas nós estamos com pressa, porque nossa comunidade precisa, até hoje estamos com promessas não cumpridas.</p> <p>A2: afirma que compreende, mas que para isso se precisa de um projeto.</p> <p>Logo que terminou a reunião, elas não compreendem o pensamento deles. Falam que era muito planejamento, burocracia e formalidade. Que tudo o que elas têm feito no morro não tem tido nada disso e, ainda assim, elas fazem acontecer as atividades.</p> |

Ao longo do campo, as mediadoras atuaram de forma imediatista, sem planejamento, como já foi mostrado. A dependência e a confiança da presidente nas pessoas (familiares e membros da ONG) que realizavam o “formal”, a necessidade de alfabetização junto com a pouca participação da base poderiam indicar uma frágil organização política. Contudo, no cotidiano, aconteceram discussões com os moradores, a presidente “sondava” as demandas da população, tentando fazer com que prevalecessem os interesses da mesma. Todavia, como indica Sardan (2005), na mediação, se apresentam conflitos de interesses que são de difícil resolução equitativa “pela acumulação de contradições e antagonismos no contexto”⁴². No campo, identificaram-se conflitos de interesses, como se pode depreender das falas a seguir:

⁴² Ver página 40 do presente texto.

| Nº da nota de campo | Contexto de observação | Fala |
|---------------------|---|---|
| Nota 29. | Ao coletar as assinaturas para um abaixo assinado, que seria entregue a um funcionário público (ministra chefe da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República), a presidenta e a vice-presidenta falavam que era para melhorar o acesso à água no morro. Somente duas pessoas pediram para ler o documento, e assinaram sem perguntar. A pesquisadora não se manifestou, até chegarem de volta à casa de Vitoria. Então, perguntou por que elas diziam que as assinaturas eram para resolver a questão da água, se o documento era específico para pedir um terreno para a ONG, | A presidente respondeu que elas precisam da sede para lutar pela água e por todos os outros direitos a que a população não tem acesso e que, ao mesmo tempo, elas estão fazendo a gestão da água. |
| Notas 28 e 29 | O terreno que a ONG está solicitando fica na antiga caixa da água que está desativada há 30 anos (segundo depoimentos das mediadoras e dos vizinhos do terreno) e a Ministra falou que se poderia pôr a funcionar essa caixa d'água, para solucionar o problema e procurar um outro terreno para a ONG. | |

Assim, ao mesmo tempo em que estavam interessadas em auxiliar a resolver a problemática da água, que era de interesse de uma parte da população, também estavam solicitando a sede da ONG, que deveria beneficiar à totalidade da população do morro (ou, pelo menos, a excluída) e aos interesses da ONG. Portanto, apresenta-se o conflito entre a necessidade e a autossuficiência da ONG e o direito de acesso ao serviço básico por parte de um segmento da população. Ao final, as mediadoras decidem que existem outros terrenos, e que o problema da água teria que ser resolvido.

Nessa situação de busca de recursos físicos para a estrutura e operação da ONG, as mediadoras resistem a se submeter à cultura personalista. E uma forma de planejar é decidir não participar ou se retirar de situações desmobilizadoras (como, por exemplo, não distribuir mais o rancho) na busca de sua independência e autonomia (DEMO 1992; 1996; 2002b). Ainda que, na situação precária em que se encontram, a subsistência prevalece, continua se apresentando o conhecimento crítico, pelo menos das mediadoras. Uma das formas de participar foram os conselhos⁴³, pois serviram para que as mediadoras adquirissem conhecimentos que

⁴³ Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CODENE), do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

passavam para a população. A participação nos conselhos⁴⁴ também despertou o desejo de aprender ainda mais, mostrou a importância de conhecer sobre os direitos e revelou a possibilidade de mudar a dinâmica de poder em favor da população em situação de vulnerabilidade:

| Nº da nota de campo | Contexto de observação |
|---------------------|--|
| Nota 25 | A presidenta está estudando para se candidatar a conselheira no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para poder “preparar as leis... ter o poder. Eles (os conselheiros) têm o poder do canetaço”. Não querem mais que outras se unam a elas, porque as usam, mas, para isso, ela está se preparando, estudando o estatuto (dos direitos da criança e do adolescente) e fará o curso de informática. |
| Nota 20 | A presidenta assistiu ao Concerto e inauguração da Semana da Consciência Negra do CODENE, segundo ela, porque ela deve comprovar que se estiveram inserindo crianças e adolescentes desprotegidos como participantes das apresentações do dia. |
| Nota 26 | Presidenta e vice-presidenta: O que têm ganhado por participar nos conselhos é conhecimento sobre o que são os direitos e como os reivindicar; também ganham credibilidade por ser partícipes nos conselhos e saber se o conselho “está trabalhando direito”. |

Por outro lado, nesses conselhos, elas afirmam sentir-se discriminadas. No entanto, dizem, também, que sabem que tem “poder” e querem ser vistas dessa forma. Assim, a democratização e a busca por cidadania podem ser dificultadas pela falta de conhecimento por parte dos que atendem aos espaços participativos, como também por espaços “engessados”, que não facilitam a participação da diversidade de seus membros, incluindo as pessoas que não têm um perfil técnico ou profissional. Como sinaliza Dagnino (2000), referindo-se à possibilidade de uma nova cidadania, na qual se necessitaria um sistema político baseado na igualdade de relações sociais e um processo de aprendizagem social em que se construiriam novos tipos de relações, para que todos fossem considerados sujeitos sociais ativos. Mas, para abordar essa discussão em profundidade, se precisaria desenvolver outro estudo com esse objetivo.

A população do bairro, em sua situação de vulnerabilidade, ocorre às casas da presidenta e da vice-presidenta, e questiona sobre o que elas estão fazendo para solucionar os problemas. Ainda que a população não seja totalmente ativa, pois não

⁴⁴ Durante a pesquisa não se conseguiu assistir a nenhuma reunião nos conselhos.

se envolve em espaços estatais participativos, e nem a ONG promove discussões abertas em que se discutam e definam coletivamente as demandas da população, como apontam Carvalho (2010) e Demo (1992; 1996; 2002b) ser indispensável para a construção da cidadania. Os moradores que se interessam, sabem e buscam acompanhar as demandas que a ONG vem movendo e saber de que atividades estão participando (como ter um ponto de cultura, a defesa de identidades/diversidade, a educação, os conselhos de que participam), como também solicitam às mediadoras que, nas reuniões para as quais elas os convidam, não estejam políticos.

VI CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação construiu-se ancorada à subjetividade da pesquisadora, desde seu ponto de vista, em determinado espaço de tempo, de modo que as presentes considerações não apontam verdades absolutas. A motivação para a realização desta dissertação fundou-se no interesse de estudar mecanismos que possam contribuir positivamente para dirimir a desigualdade social em contextos como o brasileiro.

O difícil caminho da democracia nos contextos latino-americano e brasileiro, a busca por cidadania vem sendo sinalizada como uma forma almejada de alcançar uma ordem social mais justa e equânime (SORJ, 2004). Na construção da democracia no Brasil, sobressaíram-se as lutas sociais e o surgimento e conformação das ONGs. Essas organizações, inicialmente, foram associadas a conquistas sociais. Entretanto, durante sua trajetória, vem sendo redefinido o papel que exercem na função do público, sinalizando a necessidade de problematizar o aporte e contribuição destas organizações à diminuição da desigualdade social e à construção da cidadania (STEIL; CARVALHO 2007; GOHN, 2000; AMORIM, 2007).

O referencial teórico abrangeu dois grandes capítulos: (I) democracia, cidadania e participação política (II) possibilidades e limites das organizações não governamentais como mediadoras sociais. O primeiro capítulo inicia demarcando o contexto latino-americano e brasileiro em que se constrói a cidadania, apresentando a importância das organizações de mulheres na caminhada da democracia no Brasil. Segue com a delimitação da cidadania como uma construção histórica, em contínuo andamento, a qual requer cidadãos como sujeitos atuantes e vigilantes. Desse modo, aprofundou-se na dimensão participativa que, da mesma forma que a cidadania, precisa ser conquistada. Ao mesmo tempo, para que ambas sejam alcançadas, são necessárias condições favoráveis, como a garantia dos direitos. Encerra-se este capítulo abordando as quatro marcas qualitativas (representatividade, legitimidade, participação de base e planejamento participativo autossustentado) apontadas por Demo (1992; 1996; 2002b) para possibilitar a participação política.

O segundo capítulo, inicia com a emergência das ONGs no Brasil e as formas que essas assumem. Logo, discute-se o papel dessas organizações como possível mecanismo na construção da cidadania. Por fim, aborda-se a mediação social como um processo, para logo analisar o papel das ONGs como mediadoras sociais.

Partiu-se do questionamento do presente trabalho: Quais são as possibilidades e limites da mediação social exercida por uma ONG de mulheres originada no bairro, para a construção da cidadania entre uma população em situação de vulnerabilidade social?

Com o intuito de responder ao questionamento da pesquisa, foi desenhada o objetivo geral: Analisar a mediação social de uma ONG local de mulheres originada no bairro em que atua, com vistas a identificar possibilidades e limites para a construção da cidadania em uma população em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, estabelecem-se como objetivos específicos: (i) Compreender a perspectiva de cidadania praticada pelas mediadoras sociais locais e, (ii) analisar as marcas qualitativas da participação política na mediação social da ONG.

Os sujeitos da pesquisa foram as mediadoras sociais locais, o seja, originárias da população e atuantes no bairro, tendo por pressuposto que é através delas que se efetiva a mediação exercida pela ONG, enquanto instituição. Assim, o estudo não teve por objetivo abranger todas as mediadoras sociais pertencentes à ONG, pois prevaleceu o interesse principal de vivenciar o cotidiano junto à população para a compreensão da perspectiva de cidadania *desde abajo*. Ainda que a ONG conte com outras mediadoras, que não pertencem ao bairro nem atuam de forma habitual neste, as quais realizam outras funções como, por exemplo, contatar a imprensa e escrever projetos, optou-se pela observação das mediadoras locais, porque estas atuam, conhecem e se relacionam com a população.

Observou-se, na perspectiva das mediadoras sociais locais em relação à construção da cidadania, que elas priorizam suprir as carências materiais da ONG, representada pela busca de uma sede própria e de recursos financeiros para geração de renda das mulheres do bairro. Ou seja, elas atuam na perspectiva de que, a partir do alcance desses recursos, conseguiriam continuar a luta por outros direitos e pela efetivação da cidadania, o que corrobora a visão de Demo (1996) e de Schulz (2007), ao afirmar que a busca pela autossustentação é visada como meio e não como fim, na defesa dos direitos da população. Nesse sentido, para que a ONG possa atuar institucionalmente na promoção da cidadania, ela necessita ter

supridas suas necessidades básicas, representadas por um espaço próprio, que sirva de referência à população, e de um mínimo de recursos financeiros que possibilite custear as ações da mediação social. Destarte, esse propósito da ONG em criar alternativas para o acesso aos direitos desta população, segundo os autores abordados (MILANI e SOLINÍS, 2001; AMORIM, 2007) pode conduzi-la à substituição das responsabilidades do Estado, como por exemplo, ao visar, por meio desses recursos materiais, a prover à população serviços de creche e SASE, entre outros direitos, o que poderia limitar a possibilidade de reivindicar a presença do Estado como garantidor dos mesmos.

Até o momento em que se encerrou a pesquisa, as mediadoras sociais locais não haviam suprido plenamente as referidas carências materiais. Isso se deve, em parte, à dificuldade de ter acesso a recursos por meio de formas não clientelistas e, também, pela falta de organização formal requerida das ONGs para conseguir ditos propósitos.

Por enquanto, buscam alcançar seus objetivos atuando de modo informal. Nas palavras das mediadoras, “levam conhecimento” no cotidiano, realizando atendimento emergencial das problemáticas da população do bairro. Essas interações servem, também, para que as mediadoras se convertam em um meio para que as pessoas conheçam sobre seus direitos e sobre as formas e instâncias existentes para acessá-los. O conhecimento e a informação têm se construído, a partir do empenho das mediadoras em aprender por si mesmas e por sua inserção em instâncias participativas, como por exemplo, os conselhos.

Em relação à análise das quatro marcas qualitativas da participação política sinalizadas por Demo (1992; 1996; 2002b), nesta população, se observou adotando os preceitos do autor, como limitações para sua concretização de ditas marcas: a personalização da representação e as práticas assistencialistas, tanto estatais como da ONG, além de uma população passiva.

A primazia do posicionamento das mediadoras sociais locais no espaço em que atuam tem se mantido ao longo do tempo, principalmente devido a: seus vínculos e relacionamentos; seus conhecimentos adquiridos sobre os direitos e deveres; sua história de “luta”; e sua participação nos conselhos. Entretanto, esse posicionamento legitimado das mediadoras sociais locais tem sido caracterizado pela personalização da representação, refletida no fato de as ações de defesa dos direitos estarem mais associados à pessoa da presidenta do que à organização.

Quanto à segunda limitação para que se cumpram os preceitos de Demo, observaram-se práticas assistencialistas estatais, pois a assistência social, que constitui um direito (DEMO, 2002b), tem-se convertido em apoio indispensável e não tem contribuído à construção de práticas emancipatórias que ajudem à população beneficiada a sair da situação de vulnerabilidade social na qual se encontra.

Ademais, encontrou-se uma população passiva e pouco organizada, que transfere a responsabilidade de reivindicar seus direitos às mediadoras sociais locais. Essa passividade pode ser vista como uma “tragédia histórica” (DEMO, 2002b), mitigada, em parte, por essa intervenção assistencialista que vem de longa data.

Por outro lado, além da análise das quatro marcas, seguindo a Demo (), as mediadoras sociais locais resistem a continuar reforçando práticas assistencialistas, posição manifestada na recusa de seguirem como representantes encarregadas da distribuição dos auxílios alimentares e na rejeição da ajuda de políticos com fins clientelistas. Ao mesmo tempo, elas intervêm na negociação dos conflitos e das tensões gerados em torno da distribuição dos auxílios, o que, em parte, acontece devido ao interesse em manter seu posicionamento relevante frente aos outros “líderes”.

A mediação social realizada por uma ONG originária do bairro possui vantagens que poderiam ser aproveitadas para contribuir à construção de uma cidadania de “baixo para acima”, como a legitimidade conquistada pelas mediadoras sociais locais e seu posicionamento privilegiado. Todavia, corre-se o risco de que, ao não serem aproveitadas tais vantagens, elas se convertam em uma das tantas práticas personalistas ou clientelistas, tendo em vista que:

em situação de extrema carência, as pessoas são particularmente vulneráveis a cederem a pressões clientelistas que podem trazer vantagens pessoais e/ou o acesso a recursos financeiros complementares, imediatos. Ou seja, pobreza e manipulação despontam como as duas faces de uma mesma moeda, o que, em um país como o nosso, onde a pobreza é uma realidade, e o clientelismo a característica da ação política, assegura a sobrevivência de uma Sociedade particularmente desigual e perversa (CARRION, 2008, p.198).

Portanto, persiste a necessidade de aproveitar essas formas “embrionárias” de participação, tendo em vista a possibilidade de contribuição da mediação social integrada por pessoas do bairro. Contudo, seguindo principalmente a Demo (1992; 1996; 2002b) e como já foi afirmado, não se evidenciou o ambiente ideal, ou seja,

“amadurecido”, para que aconteça a discussão pública e a tomada de decisões de forma organizada:

em nosso meio, a intensidade organizativa da sociedade civil é muito baixa...até porque, em situação de pobreza sócio-econômica extrema, pensa-se mais na sobrevivência imediata, do que na necessidade de garanti-la como direito definitivo (DEMO, 1999, p. 35)

A partir da análise realizada ancorada no referencial teórico adotado constatou-se que nem sempre coincide a carga normativa que idealiza a cidadania e, a noção que corresponde à realidade histórica e atual que possui um valor empírico-analítico. De modo que, na prática cotidiana, os relacionamentos iriam contra o ideal, o que pode mostrar um limitante entre esse “dever ser” que apontam alguns teóricos no propósito de estudar as positivities do empírico. Portanto, os achados mostram uma tensão entre o referencial normativo abordado sobre a cidadania e a realidade social estudada.

As instâncias participativas existentes precisam enxergar os contextos que estão demandando sua inserção, pois não é apenas a população que está na situação de privação de direitos, de conhecimento e de “consciência crítica” a que deve encontrar formas de se organizar para ser agente ativo.

Aponta-se, ainda, a necessidade de pesquisar instâncias participativas e a existência de canais informais menos “engessados” de participação com vistas a intervir em políticas públicas, que permitam realmente a participação de base, daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social, como a população pesquisada, de forma que a “sociedade adquira, progressivamente, condições de se tornar sujeito histórico consciente e organizado, com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio” (DEMO, 1992, p.17)

Na população estudada, encontrou-se que a mediação social, em diferentes oportunidades, tem sido a forma como se consegue alcançar os direitos, como também o meio para que as inquietações e problemáticas da população sejam levadas às instancias superiores (ainda que não sejam sempre atendidas), e para que os programas e projetos do governo cheguem ao bairro.

Apesar de não se evidenciarem, na população estudada, as marcas qualitativas apontadas por Demo (1996), as quais sinalizam que a participação de base deve ser organizada, autossustentada, autônoma e deve promover discussões

abertas, é preciso levar em conta a situação de vulnerabilidade social em que se encontram os moradores. Em contextos como esse, a dinâmica da mediação social é diferente. No caso estudado, as limitações identificadas seguindo o referencial teórico não têm impedido que as mediadoras sociais se insiram nas instâncias participativas formais, nem que tentem “envolver a população” ao irem de casa em casa. Ou seja, ainda que a mediação social observada não seja mobilizadora, organizada e promotora do debate público, como o preceitua a participação ideal, realiza promoção da cidadania, ao ajudar a população a se ver como “sujeitos de direitos”, o que acontece quando as mediadoras sociais locais atuam no cotidiano na população, conversando com as pessoas, buscando saber o que necessitam e informando-as de seus direitos – elas promovem conhecimento sobre os direitos, um passo em direção à cidadania ativa.

REFERÊNCIAS

ALVIM , Flávia de Magalhães; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Gestão da Cooperação Internacional: perspectivas e desafios para as ONGs. In: XV Encontro Nacional dos cursos e graduação em Administração. **Anais ...** Florianópolis: ANGRAD, 2004. P. 93-102

AMORIM, Maria de. Cidadania E Participação Democrática. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, Brasil Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, pp.366-379

AMUE- Associação de Mulheres Unidas do Morro da Polícia. **Estatuto Social**. Porto Alegre: Registro Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas, 2008.

AMUE- Associação de Mulheres Unidas do Morro da Polícia. Carta de apresentação da ONG. 2012

BAQUERO, Rute Vivian; MACIEL, Fernanda; REICHOW, Luiza. Representações Sociais de Jovens Acerca de Democracia, Cidadania e Participação: um estudo de cultura política juvenil. In: BAQUERO, Marcelo (Org). **Cultura(s) Política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011, pp. 219- 240.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: 2010

CARRION, Rosinha. Gestão Social: especificidades e práticas em discussão. In: JUNQUILHO, Gelson et al. **Tecnologias de gestão social**: por um abordagem multidisciplinar. Vitória: EDUFES, 2007, pp.158-170.

_____. O desafio de desenvolver competências em Gestão Social: relato da experiência com a residência solidária/UFRGS. In: SILVA JR, JT *et al*. **Gestão Social**: Práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CESA, Kátia Teresa. Projeto une comunidade em torno da preservação ambiental e melhora os indicadores de saúde. **COSEMS-RS**. Notícias.16/07/2012. Disponível em: <<http://www.cosemsrs.org.br/?menu=noticia&id=1003>>. Acesso em: 10/11/2012

COSTA, Pedro; ADAMSKI, Liége. Desenvolvimento social: Problematizando a noção de emancipação em espaços de vulnerabilidade social. In: XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS, 28, 2011. Grupo de Trabalho: GT 07 Desenvolvimento territorial e local: desigualdades e descentralização **Anais....** Recife: UFPE, 2011.

COSTA, Pedro. Os desafios da gestão social em territórios de alta vulnerabilidade: reflexões iniciais sobre a participação cidadã. In: XI CONGRESSO LUSO AFRO

BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11, 2011, Salvador. **Anais....** Salvador: Universidade Federal da Bahia- PAF I e II, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, nº 3, dezembro de 2005.

_____. Cidadania e Modernidade. **Revista Perspectivas**, São Paulo, nº 22, 1999, pp 41-59.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e sociedade**, n.5, outubro, pp.139-164. 2004a

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

_____. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, pp. 61-102.

DEMO, Pedro. **Cidadania menor: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1992

_____. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

_____. **Pobreza política**. 5 ed. Coleção polêmicas do nosso tempo Campinas, SP: Autores associados, 1996.

_____. **Participação é conquista**. 4 ed. Ed. Cortez, São Paulo. 1999

_____. **Complexidade e aprendizagem: dinâmica não linear do conhecimento**. São Paulo: Atlas. 2002a.

_____. **Política social, educação e cidadania**. 5. ed. São Paulo: Papirus, 2002b.

_____. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3ed. São Paulo: Atlas, 2007

DRUMOND, Vitória Resende; OLIVEIRA, Frederico de. A cidadania e participação social como caminhos para a Economia Solidária no Brasil. In: ENCONTRO MINEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ECONOMIA SOLIDÁRIA E GESTÃO SOCIAL, 2, 2010, Viçosa, MG. **Anais....** Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa, 2010.

DUPAS, Gilberto. **Tensões Contemporâneas Entre o Público e o Privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**. Florianópolis, 12 (1): 47-71, janeiro-abril, 2004

FRANCO; Maria Laura P. Barbosa. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Líver Livro editora, 2008.

FRANCO, Sérgio da Costa. **Porto Alegre**: Guia Histórico. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1992.

FREIRE, Silene; PEREIRA, Jorge. Desigualdade Persistente e Subcidadã no Brasil Contemporâneo. In: FREIRE, S. (Org.) **Direitos Humanos e Questão Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Gramma. 2009, pp.43-56

GIUGLIANI, Camila *et al.* The green area of Morro da Polícia: health practitioners working with communities to tackle the social determinants of health. In: CONFERENCE ON SOCIAL DETERMINANTS OF HEALTH. Rio de Janeiro: WHO; 2011. Disponível em: http://www.who.int/sdhconference/resources/draft_background_paper24_brazil.pdf. Acesso em: 20.11.2012

GOHN, Maria G. **Os sem terra, ONGs e cidadania**: a sociedade civil brasileira na era da globalização. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Nômadias** (Col), núm. 20, 2004, pp. 140-150, Universidad Central Colombia. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105117734013>

_____. Cidade, ONGs e ações coletivas: novas parcerias, atores e práticas civis. **Em perspectiva**, v.9, n.2, 1995.

GODINHO, Tatau. Democracia e Política no Cotidiano das Mulheres brasileiras. In: Venturi, Gustavo; Recamán, Marisol; Oliveira, Sueli (org). OLIVEIRA, Sueli de (Org). **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. São Paulo, Editora: Fundação Perseu Abramo, 2004

GUAYÍ – DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E SOLIDARIEDADE. Site institucional. s/d. Disponível em: <http://www.guayi.org.br/>. Acesso em: 05.03.2012

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs**: do serviço invisível à profissão impossível. Tese (Doutorado)- Antropologia Social, Museu Nacional e UFRJ, Rio De Janeiro, 1993.

LINDAU, Heloisa Gaudie Ley; ROSA, Aline. Monitoramento e educação ambiental nas encostas do morro da polícia: uma proposta de ensino de geografia. Sensoriamento remoto no ensino fundamental e médio. JORNADA DE EDUCAÇÃO EM SENSORIAMENTO REMOTO NO ÂMBITO DO MERCOSUI, 4 , 2004, São Leopoldo(RS). **Anais...** São Leopoldo,RS: INPE/ UNISINOS, 2004. Disponível em: http://www.inpe.br/unidades/cep/atividadescep/jornada/programa/t-12_trab_59.pdf

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán; ARTURI, Carlos (Orgs.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

MINAYO, Maria. C. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12ª ed. São Paulo: HUCITEC, 2010

_____. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 5. ed. Rio de Janeiro: Hucitec, 1998.

MORIN, Edgar. **Saberes globais e saberes locais**. O olhar transdisciplinar. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

NETTO Jose. Democracia e Direitos Humanos na América Latina: aportes necessários ao debate. In: FREIRE, Silene de (org). **Direitos Humanos e Questão Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Gramma,. 2009, pp. 3-12

NETTO, Jose; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 5ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NEVES, Delma Pesanha (Org). **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª. ed. Vol. 1. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

NUSSBAUMER, Beatriz; ROS, Carlos Cowan. **Mediadores sociais: en la producción de prácticas y sentidos de la política pública**. Buenos Aires: CICCUS, 2011.

OLIVEIRA, Valter Lúcio. A construção do sujeito ecologista e os processos de mediação e resistência. In: NUSSBAUMER, Beatriz; ROS, Carlos Cowan. **Mediadores sociais: en la producción de prácticas y sentidos de la política pública**. Buenos Aires ed. CICCUS. 2011

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (Orgs). **História da Cidadania**. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

PIRES, Maria Raquel Gomes; DEMO, Pedro. Políticas de Saúde e Crise do Estado de Bem-Estar: repercussões e possibilidades para o Sistema Único de Saúde. **Saúde e Sociedade** v.15, n.2, pp.56-71, maio-ago 2006.

PORTO ALEGRE. OBSERVAPOA-Observatório da Cidade de Porto Alegre. **Indicadores das Regiões e Bairros: Bairro Cel. Aparício Borges**. s/d. Disponível em: <http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?modulo=regioes&p=106.0.0>. Acesso em: 08.10.2012

PORTO ALEGRE. PMPA - Prefeitura Municipal de Porto Alegre **A cidade**. s/d.
Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/turismo/default.php?p_secao=256>. Acesso em:
08.05.2012.

PRÁ, Jussara Reis; EPPING, Léa. Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 20(1): 344, janeiro-abril, 2012

RAGO, Margaret. Trabalho feminino e sexualidade. In: PRIORE, Mary (Org) **História das mulheres no Brasil**. 8ed. São Paulo: Contexto, 2006, pp.578-639.

SANTOS, Boaventura (Org). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARDAN, J. P. O. **Anthropology and Development**: understanding contemporary social change. London: Zed Books Ltd, 2005

SCHERER- WARREN, Ilse. **Cidadania Sem Fronteiras**: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHULZ, R. M. Associações de trabalho e renda: novos espaços de democratização no Brasil. **Pensamento Plural** (UFPEL), v. 1, p. 143-158, 2007.

SILVA, Josué Pereira da. **Trabalho, cidadania e reconhecimento**. São Paulo: Annablume, 2008

SILVA, Marcelo Kunrath. Da Participação à Mediação: reconfigurações das relações sociedade-Estado em quatro experiências de Orçamento Participativo. In: NUSSBAUMER, Beatriz; ROS, Carlos Cowan. **Mediadores sociais**: en la producción de prácticas y sentidos de la política pública. Buenos Aires: CICCUS, 2011, pp. 233-261.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada**: cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SPINK, Mary Jane P.(Org). **O conhecimento no cotidiano**: as representações sociais na perspectiva da psicologia social. São Paulo: Brasiliense, 1993.

STEIL, Carlos Alberto; CARVALHO, Isabel C. M. ONGs: itinerários políticos e identitários. In: GRIMSON, Alejandro. **Cultura y Neoliberalismo**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Julio 2007. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_cult/Steil-Carvalho.pdf. Acesso em: 12.12.2012

STROMQUIST, Nelly P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero: perspectivas comparativas. Tradução de Vera M.D. Renoldi. **Revista Brasileira de Educação**, nº 1, jan-abr, 1996..

TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações não governamentais e terceiro setor: criação de ONGs e estratégias de atuação.** São Paulo: Atlas, 2002.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa; ALVIM, Flávia de Magalhães. Gestão da Cooperação Internacional: perspectivas e desafios para as ONGs. XV Encontro Nacional dos Cursos de Graduação em Administração. **Anais...** Florianópolis: ANGRAD, 2004, pp.93-102.

VIEIRA Liszt. **Os argonautas da Cidadania.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. America Latina: Vulnerabilidade social e instabilidade democrática. In: DUPAS, Gilberto (Coord). **América Latina no início do século XXI: Perspectivas econômicas, sociais e políticas.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2005, pp.193-254

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. **Política pública de habitação popular com mediação de ONG:** experiência premiada no Habitat II. Fortaleza: Ed. UECE, 2005.

WOLF, E. Aspects of group relations in a complex society: Mexico. In: SHANIN, T. (Ed.) **Peasants and peasant societies:** selected readings. Harmondsworth: Penguin Books, 1971.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE

APÊNDICE A. Quadro do perfil das principais pessoas envolvidas durante a pesquisa.

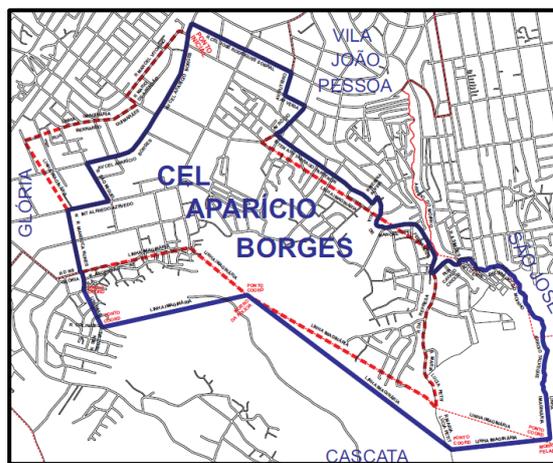
| Ocupação/formação | Relacionamento AMUE | Pseudônimo |
|--|---|-------------------|
| Ensino básico, cabeleireira, | Presidenta | Presidenta |
| Ensino básico e “divulgadora popular”. | Vice-presidente | Vicepresidenta |
| Dona de casa | Beneficiária, costureira | B1 |
| Assistente social | Presidente de ACOVISMI | A1 |
| Advogado | Membro da junta de ACOVISMI e do movimento S.OS. Morro da polícia | A2 |
| Ensino básico e empregada de serviço doméstico | Artesã e costureira | B2 |
| Jornalista (cursando) | Membro | M1 |
| Papiloscopista, História africana | Conselheira Fiscal Titular | M2 |
| Dona de casa | Capacita em costura artesanato | B3 |
| Terreiro de religião afro-brasileira | Realiza o dia da sopa e facilitador das atividades | L1 |
| Técnica da Vigilância em Saúde, Kátia Cesa. | Projeto Divindade da Água e Voluntaria | E1 |
| Enfermeiro, terreiro | Diretor Associação Clara Nunes | L2 |

ANEXOS

1. Mapa bairros de Porto Alegre



2. Mapa do Bairro Cel. Aparício Borges



3. Imagem da zona em que predominam as famílias beneficiadas do atendimento da AMUE



4. Imagem do Morro da Polícia

