



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Ailton de Souza

O potencial democrático do associativismo comunitário nas instituições participativas: um estudo de caso sobre os Conselhos Regionais de Campo Grande-MS.

CAMPINAS

2018

AILTON DE SOUZA

O potencial democrático do associativismo comunitário nas instituições participativas: um estudo de caso sobre os Conselhos Regionais de Campo Grande-MS.

Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

***Supervisor/Orientador:* Dr. Wagner de Melo Romão**

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO AILTON DE SOUZA E ORIENTADA PELO PROF. DR. WAGNER DE MELO ROMÃO.

CAMPINAS

2018

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): Não se aplica.

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

So89p Souza, Ailton de, 1975-
O potencial democrático do associativismo nas instituições participativas : um estudo de caso sobre os Conselhos Regionais de Campo Grande - MS / Ailton de Souza. – Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Wagner de Melo Romão.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Associativismo. 2. Democracia. 3. Participação popular. 4. Políticas públicas. I. Romão, Wagner de Melo, 1975-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The democratic potential of community associativism in participatory institutions : a case study on the Regional Councils of Campo Grande - MS

Palavras-chave em inglês:

Associativism
Democracy
Popular participation
Public policy

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Wagner de Melo Romão [Orientador]
Luciana Ferreira Tatagiba
Ana Cláudia Chaves Teixeira
Adrián Gurza Lavalle
Carla Gandini Giani Martelli

Data de defesa: 23-02-2018

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em Sessão Pública realizada em 23 de fevereiro de 2018, considerou o candidato Ailton de Souza aprovado.

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão (Unicamp - Presidente - Orientador)

Prof.^a Dr.^a Luciana Ferreira Tatagiba (Unicamp)

Dr.^a Ana Claudia Chaves Teixeira (Unicamp)

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle (USP)

Prof.^a Dr.^a Carla Gandine Giani Martelli (Unesp)

A Ata de Defesa, assinada pelos Membros da Comissão Examinadora, consta no processo da vida acadêmica do aluno.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Maria Eli e José de Souza.

AGRADECIMENTOS

A etapa de finalização desta tese brinda todo o esforço empreendido ao longo dos últimos anos de exclusiva dedicação. Todavia, para chegar a esta fase, foi necessário contar com apoio, confiança e atenção de diversas pessoas que, de uma maneira ou de outra, foram importantes para a conclusão desta tese. Considerando os diferentes fatores que a influenciaram, agradeço inicialmente ao meu orientador, o professor Dr. Wagner de Melo Romão, por acolher minha proposta de doutoramento e possibilitar que o presente trabalho fosse desenvolvido.

Quero também agradecer à Dra. Luciana Ferreira Tatagiba, como professora e coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC), pelo profissionalismo e receptividade com que participou de minha qualificação, sugerindo alternativas aos problemas apresentados e apoiando o desenvolvimento deste trabalho. Também estendo meus agradecimentos ao professor Dr. Adrian Gurza Lavalle pelas críticas e sugestões apontadas durante a qualificação, muito contribuíram para o andamento da pesquisa.

Além disso, não posso deixar de agradecer aos colegas e amigos que também desenvolvem seus trabalhos de mestrado e doutorado em ciência política: Carlos Guimarães, Lucas Oliveira, Guilherme Nafalski, Silvio Levcovitz, Pedro Vargas e, em especial, aos pesquisadores vinculados ao NEPAC, como Ana Claudia Teixeira, Thiago Trindade, Larissa Guimarães, Maria Carolina T. Ferro, Franklin Silva, Renata Carone, Rony Coelho, Adriana C. Pismel, Karin Blikstad, entre outros que conheci e com os quais tive agradáveis conversas durante o tempo que passei na universidade.

Externamente à Unicamp, gostaria de agradecer aos funcionários e professores da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), que se tornaram meus colegas e amigos, como a técnica Sandra M. Pereira da Silva e os professores Patrícia B. Braga, Sinomar Ferreira do Rio, Carlos E. França, Alessandro Prado. Agradeço especialmente aos professores Elson e Doracina Araujo Castro pelo apoio e companheirismo, bem como aos demais professores da UEMS. Também aproveito para agradecer meu amigo professor da Universidade Federal de Goiás (UFG), Jean Camargo, cujo estímulo e apoio me foram de grande valia, apesar da distância física.

Gostaria também de registrar meus agradecimentos em especial à professora Vera Alves Cepêda, atualmente professora do Departamento de Ciência Política da UFSCar que desde minha graduação na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) sempre se mostrou aberta ao diálogo, estimulando e apoiando meu

crescimento intelectual. Também agradeço a outros professores de grande importância ao longo da minha trajetória acadêmica pelas recomendações, orientação e acolhida. Aqui, gostaria de lembrar com especial carinho dos professores de graduação da Unioeste Gustavo Alves, Yonissa Marmitt Wadi, Francly Nyamien e Osmir Dombrowski, cujos ensinamentos foram essenciais para a minha formação. Ao longo do meu mestrado na Universidade Federal de Brasília (UNB), outros importantes professores, aos quais estendo meus agradecimentos, também influenciaram minha trajetória: Henrique Castro de Oliveira, Sônia Ranincheski e Lúcio Rennó. Agradeço ainda aos colegas e amigos do mestrado Carla Mendonça e Daniel Marcelino.

Com relação à pesquisa de campo que proporcionou o desenvolvimento desta tese, gostaria de agradecer ao funcionário da PLANURB João Tomas, responsável pela estrutura de funcionamento dos Conselhos Regionais, que me abriu as portas do órgão, fornecendo inúmeras informações e contatos, quando da minha estadia em Campo Grande. Também agradeço à bibliotecária Rita de Cássia pelas documentações cedidas para consulta e, principalmente, a todos os entrevistados que colaboram com a pesquisa, me recebendo e compartilhando informações importantíssimas. Assim, agradeço a Patrícia Souza, Caio Cesar Monteiro e Creuzemir Araujo Bento, “Nininha” (*in memoriam*) pela entrevista concedida. Que esse agradecimento também se estenda aos demais entrevistados que desejaram permanecer anônimos, mas que foram de igual importância para esta pesquisa. Agradeço ainda à conselheira dos Conselhos Regionais e acadêmica Lilliana Simionato por prestar esclarecimentos adicionais. Também agradeço ao professor aposentado da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dr. Cláudio Freire Souza por me possibilitar acesso à sua tese sobre o estado do Mato Grosso do Sul.

Agradeço à minha companheira Fabiane Klein e à minha filha Giovana Klein de Souza pela paciência e por tolerarem minhas inevitáveis ausências ao longo da realização e escrita desta tese. Agradeço, por fim, a todos meus familiares, em especial aos meus pais pelo apoio e incentivo incondicional e aos meus irmãos Pedro e Ângelo Souza em quem pude me apoiar, externando minhas emoções e conflitos cotidianos.

“Apenas um estado democrático pode criar uma sociedade civil democrática; somente uma sociedade civil democrática pode sustentar um estado democrático. A civilidade que faz a política democrática possível pode somente ser aprendida nas redes associativas; as mais ou menos iguais e amplamente disseminadas capacidades que sustentam as redes tem que ser favorecidas pelo estado democrático”.

Michael Walzer

RESUMO

O objetivo deste estudo de caso é explorar a atuação e a potencialidade do associativismo comunitário nos resultados dos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS, tendo como pano de fundo a efetividade, aqui assumida como um possível efeito democrático do associativismo. Os Conselhos Regionais definem-se como instâncias participativas consultivas criadas em 1998, pelo então prefeito André Puccinelli, do PMDB, como espaços de consulta à população e estreitamento das relações entre o executivo e a comunidade, sendo formados especialmente por atores do associativismo comunitário como associações de moradores, clubes de mães e associações comunitárias. Entidades desta natureza constituem a base desta instituição participativa, que apresenta grande autonomia sem a participação do executivo no processo de discussão, seleção e apresentação das prioridades regionais. Nesse cenário, esta investigação busca situar os Conselhos Regionais, enfatizando o contexto de seu surgimento no âmbito político e social, sobretudo a partir de atores específicos. O presente trabalho também procura responder algumas questões como: qual o perfil dos atores do associativismo comunitário inseridos nos Conselhos Regionais? Como eles atuam, percebem e contribuem para resultados desses espaços? E, enfim, podem à luz da teoria normativa ser considerados potencialmente democráticos em relação à efetividade de seus resultados? Os questionamentos apontados buscam iluminar esta abordagem, contribuindo para o debate emergente, especialmente no que tange ao papel dos atores associativos no interior das instituições participativas.

Palavras chaves: Associativismo, democracia, participação popular, políticas públicas.

ABSTRACT

The objective of this case study is to explore the role and potential of community associativism in the results of the regional councils in Campo Grande-MS backdrop of the effectiveness, here assumed to be democratic associative effect. The regional councils are defined as participatory consultative bodies created in 1998, by then mayor André Puccinelli from the PMDB as to population and relations between the Executive and the community being formed especially for the actors community associations as resident associations, clubs of mothers and community associations. Such entities would be the basis of this participatory institution that would present great autonomy without the participation of the Executive in the process discussion, selection and presentation of regional priorities from this overview this research seeks to answer questions like: who are the main actors of community associations in regional councils. As the same Act, understand and contribute the results of these spaces? And anyway, if you can light the normative democratic theory to be considered potentially? Plus get these basic questions, answer also tried to locate the regional councils emphasizing the context of your appearance on the political and social context, especially from specific actors so bent around this analytical horizon tried to contribute to expand the emerging debate, especially with regard to the role of the associative actors within the participatory institutions.

Key words: Associations, democracy, popular participation, public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa das regiões urbanas e bairros de Campo Grande.....	107
Figura 2 - Campo de atuação dos Conselhos Regionais.....	138
Figura 3 - Ciclo funcional dos Conselhos Regionais	140
Figura 4 - Composição do associativismo por segmento em 1998.....	154
Figura 5 - O posicionamento do associativismo em relação aos conselhos	176
Figura 6 - Relações e parcerias entre as articuladoras.....	178
Figura 7 - Organograma da PLANURB em 2009.....	192
Figura 8 - Cenário dos efeitos democráticos	244

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Produção de teses e dissertações por conceito	45
Gráfico 2 - Associações por tipo e quantidade 1860-1887	54
Gráfico 3 - Entidades sem fins lucrativos 2002-2014	69
Gráfico 4 - Distribuição das organizações de sociedade civil em 2016.....	70
Gráfico 5 - Distribuição das OSCIPs por regiões em 2016	71
Gráfico 6 - Quantidade média de entidades sem fins lucrativos 2002-2014	82
Gráfico 7 - Distribuição de estabelecimentos temáticos por região	109
Gráfico 8 - Evolução da população urbana do estado	115
Gráfico 9 - Evolução dos atores associativos internos entre 2002-2016	158
Gráfico 10 - Entidades articuladoras e número de regiões representadas.....	163
Gráfico 11 - Demandas prioritárias por eixo temático 2001-2015.....	220
Gráfico 12 - Total de Prioridades por Região Urbana	221
Gráfico 13 - Total de Prioridades Acolhidas/Atendidas por Região Urbana	222
Gráfico 14 - Média Geral de Demandas Acolhidas/Atendidas.....	223
Gráfico 15 - Médias de Demandas Região do Anhanduizinho	224
Gráfico 16 - Média de Demandas Região do Bandeira.....	225
Gráfico 17 - Média de Demandas Região Central	227
Gráfico 18 - Média de Demandas Região do Imbirussu	228
Gráfico 19 - Média de Demandas Região do Lagoa.....	230
Gráfico 20 - Média de Demandas Região do Prosa	230
Gráfico 21 - Média de Demanda Região do Segredo.....	231

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Organizações de sociedade civil em Campo Grande	83
Quadro 2 - Resultados das eleições municipais 1983-2016	131
Quadro 3 - Registros de entidades associativas nos conselhos 2010-2016	156
Quadro 4 - Entidades representativas entre 1998-2018	161
Quadro 5 - Quantitativo de conselhos municipais em nível nacional.....	186
Quadro 6 - Comparativo geral das regiões urbanas em relação às demandas pleiteadas e acolhidas.....	233

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Efeitos democráticos das associações	38
Tabela 2 - Tipos associativos e seus potenciais efeitos democráticos	40
Tabela 3 - Entidades FASFIL classificadas por tipo	73
Tabela 4 - Variação de crescimento das associações e demais entidades.....	75
Tabela 5 - Quantitativo de associações por regiões.....	76
Tabela 6 - Crescimento das entidades de defesa de direitos entre 1970-2010.....	77
Tabela 7 - Quantitativo de entidades sem fins lucrativos – FASFIL.....	80
Tabela 8 - Dimensões e indicadores de efetividade	100
Tabela 9 - Totais de assentos disponibilizados em 1998	143
Tabela 10 - Totais de assentos disponíveis a partir de 2004.....	144
Tabela 11 - Quantitativo de entidades cadastradas por região urbana.....	157
Tabela 12 - Ações de intermediação das articuladoras	175
Tabela 13 - Conselhos municipais ativos em Campo Grande	189
Tabela 14 - Modalidades diferenciadas de participação.....	190
Tabela 15 - Possibilidades de geração de efeitos democráticos.....	238

LISTA DE SIGLAS

AFA – Associação Desportiva e Cultural Felicidade Absoluta

ARCA – Arquivo Histórico de Campo Grande - MS

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CAOC – Coordenadoria de Apoio de Órgãos Colegiados

CEINF – Centro de Educação Infantil

CEMA – Centro de Educação e Múltiplas Atividades

CEMPRE – Cadastro Central de Empresas

CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores

CRAS – Centro Regional de Assistência Social

CRF – Comissão de Representação dos Favelados

CRUA – Conselho Regional Urbano do Anhanduizinho

CRUB – Conselho Regional Urbano do Bandeira

CRUC – Conselho Regional Urbano do Centro

CRUI – Conselho Regional Urbano do Imbirussu

CRUL – Conselho Regional Urbano do Lagoa

CRUP – Conselho Regional Urbano do Prosa

CRUS – Conselho Regional Urbano do Segredo

DEM – Democratas

FAMEMS – Federação das Associações de Moradores do Mato Grosso do Sul

FASFIL – Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos

FECOSPEMS – Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado do Mato Grosso do Sul

FEUMANS – Federação Estadual das Uniões Municipais das Associações e Segmentos Comunitários do Estado do Mato Grosso do Sul

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPEA – Instituto de Pesquisas Aplicadas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

ONG – Organização Não-Governamental

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSC – Organização de Sociedade Civil

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME – Pesquisa Mensal de Emprego

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PPA – Plano Plurianual

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PLANURB – Instituto Municipal de Planejamento Urbano

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SMP – Sistema Municipal de Planejamento

UBS – Unidade Básica de Saúde

UBSF – Unidade Básica de Saúde da Família

UCAF – União Campo-Grandense de Associações de Moradores em Favelas, Assentamentos Urbanos e Rurais, Núcleo Habitacional e Entidades Afins.

UCCM – União Campo-Grandense de Clube de Mães e Associações de Mato Grosso do Sul

UMAM – União Municipal das Associações de Moradores

UNICAM – União Campo-Grandense das Associações Comunitárias de Mulheres

UNIMAR – União Municipal das Associações Regionais

SUMÁRIO

Introdução	18
Breve contextualização dos Conselhos Regionais de Campo Grande - MS.....	22
Metodologia e métodos de análise	23
Organização da tese.....	29
Capítulo 1. Associativismo democrático: dimensões, atores e perspectivas	32
Introdução.....	32
1.1 Os efeitos democráticos do associativismo na contemporaneidade: possibilidades e limites	33
1.1.1 O universo conceitual do associativismo: usos e interpretações.....	41
1.1.2 A reemergência do associativismo na teoria democrática.....	45
1.1.3 A gênese do associativismo contemporâneo.....	47
1.1.4 Associativismo, capital social e democracia associativa.....	51
1.2 Alguns aspectos do associativismo na teoria brasileira.....	53
1.2.1 Os movimentos sociais e a formação do associativismo comunitário	59
1.2.2 As articuladoras e sua centralidade no debate associativo.....	64
1.2.3 O associativismo institucionalizado	68
1.2.4 O panorama associativo de Campo Grande.....	78
Capítulo 2. Participação e efetividade no contexto das instâncias participativas	85
Introdução.....	85
2.1 O debate sobre participação: fragmentos e interpretações	86
2.1.1 Participação e representação: novos olhares.....	88
2.2 A introdução das instituições participativas.....	91
2.2.1 A efetividade nas instituições participativas: desafios e possibilidades	93
2.2.2 Aprofundando o exame sobre a efetividade.....	99
2.2.3 A participação do associativismo em espaços institucionais	102

Capítulo 3. Os contextos políticos e sociais de Campo Grande - MS	106
Introdução	106
3.1 Perfil e características do município	106
3.1.1 O surgimento do município e seus principais problemas.....	110
3.2 O panorama político e social do estado	114
3.2.1 Os projetos políticos em disputa.....	119
3.2.2 O desenvolvimento da sociedade política no estado	122
3.2.3 A projeção dos partidos de esquerda.....	126
3.2.4 Alguns reflexos da política na cidade de Campo Grande	129
Capítulo 4. O associativismo no ambiente dos Conselhos Regionais.....	134
Introdução	134
4.1 A introdução dos Conselhos Regionais em Campo Grande.....	134
4.1.1 O ciclo de funcionamento dos conselhos	139
4.1.2 A composição formal da instituição	142
4.1.3 O regimento interno.....	145
4.1.4 Algumas percepções do dia a dia dos Conselhos Regionais.....	147
4.1.5 A participação nos conselhos.....	151
4.2 O associativismo no interior dos Conselhos Regionais	153
4.2.1 As articuladoras e o associativismo de base: delimitando os atores chaves da pesquisa.....	159
4.2.2 O perfil, origens e os objetivos das articuladoras e dos atores do associativismo comunitário	163
4.2.3 O posicionamento e as ações das articuladoras e demais entidades em relação aos conselhos	174
4.2.4 A proximidade e os vínculos preferenciais das articuladoras.....	177
Capítulo 5. Participação, desenvolvimento e planejamento urbano em Campo Grande	181
Introdução	181

5.1 O desenvolvimento das estruturas de participação	181
5.1.1 Os conselhos gestores de políticas públicas	185
5.1.2 A estrutura de planejamento local	191
5.1.3 O Conselho de Desenvolvimento Urbano – CMDU	194
5.1.4 Os planos diretores	197
Capítulo 6. O associativismo comunitário e seu potencial democrático no âmbito dos Conselhos Regionais: evidências e percepções	203
Introdução	203
6.1 O surgimento dos conselhos sob a perspectiva de seus atores	203
6.1.1 A percepção dos impactos dos conselhos	212
6.1.2 A percepção da efetividade	214
6.2 Alguns resultados dos Conselhos Regionais	218
6.3 A potencialidade democrática do associativismo	235
6.3.1 A efetividade como efeito democrático do associativismo.....	242
6.3.2 Chegando a um possível desfecho: a atuação e a potencialidade democrática do associativismo comunitário nos Conselhos Regionais de Campo Grande - MS	247
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	251
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	256
9. APÊNDICES	279
9.1 Apêndice A – Questionário/roteiro de entrevista aplicado	279
9.2 Apêndice B - Questionário complementar aplicado ao ex-prefeito de Campo Grande - MS	281
9.3 Apêndice C - Fotos dos encontros mensais dos Conselhos Regionais em 2016... ..	283
10. ANEXOS	284
10.1 ANEXO A –Foto: Reunião pública de instalação dos conselhos em 1997	284
10.2 ANEXO B – Fotos: primeiras eleições dos Conselhos Regionais	284
10.3 ANEXO C – Fotos: Lideranças participando da discussão do Plano Diretor em 2005.....	285

10.4 ANEXO D – Calendário de encontros dos conselhos regionais de 2016.....	286
10.5 ANEXO E – Regimento Interno dos Conselhos Regionais - Região Urbana do Anhanduizinho. (O mesmo para todos os demais conselhos).....	287
10.6 ANEXO F – Carta de compromisso dos candidatos a prefeito de Campo Grande em 2016 quanto às demandas dos Conselhos Regionais.....	294
10.7 ANEXO G – Lista de Entidades cadastradas e aptas a eleições em 2014 no Sistema Municipal de Planejamento	296
10.8 ANEXO H - Comprovante de envio da pesquisa para o Comitê de Ética	305

Introdução

Os efeitos e a atuação do associativismo em sociedades democráticas voltaram ao debate nas últimas décadas, ancorados, sobretudo, no interesse de diversos autores em identificar – no âmbito de uma ampla e complexa ecologia associativa – como diferentes associações se comportam, afetam e podem produzir algum tipo de efeito democrático em distintos contextos e cenários. A preocupação com os efeitos do associativismo e a sua atuação foi abordada dentro da teoria brasileira até os anos 1990, fortemente vinculada aos movimentos sociais, em especial aos urbanos, a partir de elaborações que privilegiaram o papel das associações na organização, mobilização, desenvolvimento de ações estratégicas, defesa da cidadania e das garantias constitucionais. Mais recentemente, o enfoque sobre o associativismo ganhou maior fôlego, tendo como referência abordagens mais generalistas como as voltadas, por exemplo, aos espaços participativos e a setores específicos de governo (CARLOS, 2015; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Contudo, o tema ainda é carente de maiores evidências, pois, embora muitos esforços sejam empreendidos para compreender como as associações afetam os regimes democráticos, diversos vazios analíticos ainda persistem na literatura democrática, sobretudo, em torno de suas hierarquias internas, capacidade de ação e de suas práticas de organização (LAVALLE, CASTELLO e BICHR, 2008; LUCHMANN, 2011a). Tal panorama reforçou nos últimos anos a necessidade de maiores investimentos nesse campo analítico dado à insuficiência de estudos sistemáticos sobre os efeitos e impactos produzidos pelas associações especialmente na democracia (PUTNAM, 1993; KAUFMAN, 1999; PAXTON, 2002).

Considerando o aprofundamento da democracia e a ampliação e diversidade do associativismo contemporâneo, o objetivo desta investigação é explorar a atuação e o potencial democrático do associativismo comunitário no ambiente dos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS, tendo como pano de fundo os resultados e a efetividade desta instituição participativa. Os resultados e a

efetividade destes conselhos são assumidos deste modo, como possíveis efeitos democráticos das associações. Partindo-se desta perspectiva, buscamos responder algumas questões como: quem são os principais atores do associativismo comunitário nos Conselhos Regionais? Como eles atuam, percebem e contribuem para os resultados da instituição em torno das suas demandas regionais?

Além destes questionamentos pontuais, avançaremos um pouco mais nesta discussão, investigando se o associativismo comunitário, à luz da teoria normativa pode ser considerado potencialmente democrático. Para tanto, tentamos em um primeiro momento situar os Conselhos Regionais de Campo Grande, enfatizando o contexto de seu surgimento no âmbito político e social, principalmente, a partir da perspectiva de atores específicos, como entidades articuladoras, associações de moradores e os clubes de mães. Ou seja, algumas das principais entidades que compõem o associativismo local. Seguindo nesta direção acompanhamos a definição de associativismo proposta por Fung (2003), que enfatiza que o associativismo é derivado de diversos tipos de organizações que são vistas como partes da sociedade civil, onde os indivíduos deliberam entre si, formam opiniões públicas e críticas acerca de agentes públicos, das políticas e das ações do estado, colaborando assim para o aprofundamento da democracia.

O debate sobre o associativismo na literatura democrática, não é novo, e orbita a teoria política há muito tempo, tendo recebido diversas contribuições desde a implantação da democracia ateniense. Contudo, um dos achados mais relevantes para o associativismo na contemporaneidade foi apontado bem mais tarde, no século XIX, através da análise de Alexis Tocqueville sobre a democracia norte-americana. Esse autor renovou o debate associativo, destacando de modo mais incisivo os efeitos democráticos das associações na democracia. Suas contribuições, no entanto, ganharam maior ênfase apenas no fim do século XX, quando o associativismo voltou ao centro do debate, devido ao crescente interesse de pesquisadores em compreender como diferentes associações contribuiriam para o aprofundamento da democracia (PUTNAM, 1993; WARREN, 2001; FUNG, 2003; EDWARDS, 2004; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006a; LUCHMANN, 2011a).

Alguns dos principais autores desse debate foram agrupados mais recentemente em quatro linhas teóricas: a pluralista, a culturalista, a deliberativa e a neoinstitucionalista (LOCKS, 2017). Embora cada linha traga contribuições específicas, focaremos nos achados mais gerais sobre a contribuição e a potencialidade democrática do associativismo. Transitando por esse campo analítico, nos ateremos às instituições participativas, que constituem um ambiente amplamente profícuo para o exame do associativismo democrático. Essa opção analítica se ancora no fato de que a participação de atores sociais em espaços de gestão e governança pública constituem algumas das contribuições mais importantes do associativismo (FUNG, 2003). Assim, considerando que ainda pouco se sabe sobre como participam e contribuem para democracia, ou ainda, quais são suas ações e efeitos democráticos e institucionais no âmbito da representação e voz dentro e fora do estado (WARREN, 2004), o exame aprofundado do associativismo torna-se oportuno. Principalmente, em virtude de colaborar para desmistificar seus efeitos democráticos ao enfatizar que: a) nem todo tipo de associação produz efeitos democráticos; b) os contextos e os cenários em que as associações estão inseridas implicam diretamente em seus efeitos e, c) diferentes associações produzem efeitos específicos nas democracias.

As diversas percepções sobre o associativismo e seus efeitos tornaram o estudo das associações um campo interessante e ao mesmo tempo delicado, no que tange à imputação de algum tipo de efeito democrático menos questionável, tendo em vista a diversidade e os novos papéis assumidos pelas associações diante do elevado grau de complexidade e de pluralidade da vida social (LUCHMANN, 2014a). No cenário brasileiro, as contribuições das associações indicam um associativismo com alto potencial democrático e diversos achados da teoria democrática brasileira apontam neste sentido, especialmente no que tange ao período de democratização país, quando diversos estudos contemplaram as lutas em defesa de direitos e a institucionalização de espaços de participação (LUCHMANN, 2007; AVRITZER 2008).

Enquanto pauta de luta do associativismo, a institucionalização da participação também marca no Brasil o “deslocamento” de diferentes atores para o

interior dos arranjos participativos (SCHERER-WARREN e LUCHMANN, 2004). Os atores do associativismo inseridos nesses ambientes seriam vistos mais recentemente como componentes centrais da efetividade das instituições participativas (PIRES, 2014), pois organizações civis ativas, fortes e vibrantes tenderiam a produzir efeitos positivos não somente nos governos, mas em diferentes espaços, entre eles os participativos (PUTNAM, 1993; WAMPLER e AVRITZER, 2004). Dessa forma, as instituições participativas tornar-se-iam um dos critérios de comparação e avaliação das democracias, uma vez que encurtariam a distância entre o cidadão e o sistema político, ao inserir diversos atores coletivos no processo de políticas públicas (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016). Tais fatores justificam um estudo mais aprofundado sobre o papel do associativismo na arena participativa, uma vez que pouco se conhece sobre desenhos diferenciados de participação e a atuação das forças sociais internas que dão forma aos arranjos participativos e sua efetividade (HOUTZAGER, LAVALLE e CASTELLO, 2004). Estas prerrogativas, associadas ao legado democrático brasileiro possibilitam a investigação da atuação e da potencialidade democrática do associativismo comunitário no ambiente dos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS. Limitando-nos a duas direções, ou seja, o contexto de esfera pública e o contexto institucional (WARREN, 2001; LUCHMANN, 2014b), buscamos responder nossos questionamentos, ampliando o debate sobre as associações, discutindo principalmente seu papel democrático no interior das instituições participativas.

Embora a literatura democrática brasileira tenha crescido e se diversificado nas últimas décadas, suas contribuições ainda são escassas em alguns aspectos, o que revela a necessidade de abordagens aprofundadas que apontem, por exemplo, como determinados atores coletivos se comportam, especialmente em cenários ainda pouco explorados (LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2008; LUCHMANN, 2011b). A análise das interações entre sociedade e estado, principalmente, no âmbito das instituições participativas (SCHERER-WARREN e LUCHMANN, 2004; LUCHMANN, 2011a; CARLOS; 2015), é uma aposta relevante, sobretudo, com relação às abordagens teóricas e empíricas focadas nos efeitos democráticos das associações (PUTNAM, 1993; WARREN, 2001; FUNG, 2003; EDWARDS, 2004; LUCHMANN, 2014a). O enfoque nos atores ganha luz nestas

dimensões analíticas e na proposta que aqui ensejamos. Assim, considerando os atores do associativismo como variável independente e os Conselhos Regionais como variável dependente, partimos de uma proposição mais receptiva ao associativismo, tendo em vista a suposta “virtuosidade” e benesses do associativismo propagadas pela teoria democrática das últimas décadas e dos diferentes argumentos de atores locais, que em nossa fase exploratória apontaram para a existência de associativismo articulado, dinâmico e independente no âmbito dos Conselhos Regionais. A partir deste amplo panorama, pretendemos encontrar subsídios que permitam confirmar se o associativismo presente nestes conselhos apresenta olhando-se para literatura política contemporânea e para experiência local algum potencial democrático.

Breve contextualização dos Conselhos Regionais de Campo Grande - MS

Os Conselhos Regionais podem ser definidos como instituições participativas consultivas abertas à comunidade e às entidades interessadas, voltadas à discussão de prioridades de obras e serviços para cada região urbana do município de Campo Grande – MS. Essas instituições são formadas por representantes da comunidade, escolhidos por eleições bianuais nas respectivas regiões, sendo compostos predominantemente por atores do segmento comunitário. Os presentes arranjos constituem uma das inovações democráticas participativas surgidas nos anos 1990, que influenciam as políticas e serviços urbanos. Inseridos pela primeira vez no Plano Diretor do município de Campo Grande em 1995, esses conselhos começaram a operar efetivamente em 1998, a partir do governo do peemedebista André Puccinelli. Enquanto iniciativa do executivo municipal em parceria com o movimento comunitário, essas instituições inicialmente visavam à participação de atores do associativismo comunitário na resolução dos problemas locais. Ao longo do tempo, tornaram-se uma estrutura significativa de interação entre a comunidade e o governo, no que tange especialmente à discussão e votação de demandas e prioridades a serem atendidas em cada região urbana do município. O raio de atuação desses conselhos é bastante abrangente, prevendo a participação, opinião e a sugestão de seus atores no acompanhamento do Plano Diretor, do Plano

Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do orçamento anual e dos planos locais. Além disso, representantes dos Conselhos Regionais também ocupam posição destacada no Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano – CMDU, esfera em que cada um dos sete representantes (presidentes) dos Conselhos Regionais possui assento definitivo.

A composição dos Conselhos Regionais envolve atores diferenciados ligados em grande medida ao associativismo comunitário, tais como as associações de moradores, centros e associações comunitárias e os clubes de mães. Contudo, destacam-se nesses conselhos as *articuladoras*, entidades que ganharam centralidade ao lado dos movimentos sociais, especialmente em relação à capacidade de agregação de demandas, coordenação e atuação (LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2004). Juntamente com diversos atores ligados ao associativismo comunitário, também fazem parte dos conselhos atores que representam as entidades locais voltadas à saúde, educação e um amplo quadro de entidades associativas de caráter mais regionais, formadas por associações profissionais, esportivas, de comércio, entre outras. Outra característica importante é que o executivo ou seus representantes não possuem assento nos Conselhos Regionais, de modo que todas as atividades inerentes ao seu funcionamento são articuladas pelos próprios atores associativos. Em contrapartida, a prefeitura garante seu funcionamento, propiciando as condições e o suporte necessários para que as atividades dos conselhos sejam desenvolvidas. Isso envolve desde a organização do espaço para os encontros, discussões e votações das prioridades, até a disposição de funcionários que gravam e arquivam todas as reuniões realizadas.

Metodologia e métodos de análise

A metodologia e os métodos de análise adotados nesta investigação seguem alguns padrões do estudo de caso exploratório, tendo como base a observação, a análise de documentos e a realização de entrevistas com atores

específicos (YIN, 2005)¹. Antes de detalhar a abordagem empírica, discorreremos sobre os desdobramentos desta pesquisa até chegar à proposta final que aqui se apresenta.

Tendo como referência algumas contribuições do associativismo para a democracia e o debate teórico e empírico, que evidenciaram nos últimos anos o problema da efetividade das instituições participativas, nossa intenção inicial era compreender mais profundamente os efeitos do associativismo em contextos periféricos. Essa ideia surgiu após uma pesquisa sobre o orçamento participativo porto-alegrense ao longo do mestrado e após acompanhar a questão da efetividade, que se destacou no debate participativo dos últimos anos. Dessa forma, nosso objetivo era analisar a efetividade do associativismo e seu impacto em determinada instância participativa local, bem como explorar, mapear e identificar as relações e as manifestações do associativismo no estado do Mato Grosso do Sul, a partir de uma pesquisa comparada, envolvendo os municípios de Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Corumbá.

Assim, depois reunir informações básicas a partir de solicitações formais das referidas prefeituras sobre o número e o tipo de entidades participativas existentes em cada um dos municípios ainda em 2014, realizamos viagens exploratórias em 2015 aos referidos municípios. Durante as visitas às cidades, conversamos com lideranças do associativismo comunitário local, mapeando suas possíveis relações com o poder público, bem como sua inserção e atuação em algum tipo de conselho específico, em que exerceriam uma atuação mais forte. Nessa fase da pesquisa, no entanto, identificamos alguns entraves, quanto à delimitação de uma instituição participativa adequada e ao mesmo tempo comparável entre os municípios. Não obstante, em nossa visita exploratória a Campo Grande, percebemos na fala de alguns atores do associativismo local, que os Conselhos Regionais tinham grande prestígio enquanto instituição e espaço de participação popular. Esses conselhos aparentemente atuavam como catalisadores

¹ A presente investigação foi registrada e aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul – UEMS, sob número 58902616.6.0000.8030, submetida a partir dos critérios de exigência em 18/06/2016. Uma cópia do comprovante de envio do projeto e do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TECLE encontram-se disponíveis para análise na seção de anexos.

de variadas demandas e com um público associativo diversificado que se reconstruía nesses espaços de base predominantemente comunitária. Dadas a essas características e ao próprio refinamento da pesquisa, além da orientação e colaborações advindas durante minha qualificação, percebemos no ambiente dos Conselhos Regionais uma oportunidade para nossa abordagem atual e voltamos nosso foco para a atuação e os efeitos do associativismo sobre os resultados e a efetividade desta instituição participativa.

Através de uma análise panorâmica inicial dos Conselhos Regionais de Campo Grande, entendemos que a melhor opção metodológica a ser empregada seria a estratégia do estudo de caso, haja vista a inexistência, até então, de estudos focados sobre o associativismo interno aos Conselhos Regionais, que poderiam servir como parâmetro neste estudo. Assim, através de estudos de caso, examinamos alguns acontecimentos contemporâneos resultantes de nossas observações e entrevistas com atores relevantes. Além disso, os estudos de caso também se mostraram uma opção viável, dadas às questões empíricas propostas, já que queríamos investigar os “como”, “quais” e “porquês” de determinadas situações. A adoção de questões deste tipo revelaria o perfil exploratório, descritivo e explanatório de uma pesquisa (YIN, 2005), tal como esperávamos diante da investigação aqui proposta. Porém, como ocorre em toda pesquisa, nossa abordagem também apresentava algumas limitações, uma vez que operamos com as possibilidades ou potencialidade do associativismo produzir efeitos democráticos. Sob este contexto, ao invés de nos aprofundarmos sobre as relações de causa e efeito do associativismo, optamos por analisar os contextos e como os atores do associativismo operam em prol de suas demandas, de modo a contribuir, inclusive, para efetividade dos conselhos. Assim, em nossa abordagem, a ideia da efetividade encontra-se vinculada aos resultados e impactos derivados do acesso a bens, serviços e políticas públicas, bem como da organização da sociedade, relações políticas e poder (PIRES *et al.*, 2011).

A nossa opção pelo estudo de caso nesse contexto enquadra-se na proposição de Warren (2004), diante ao fato dos *surveys* sobre associações se tornaram mais sofisticados e comparativos, mas restritos a dados individuais e com

pouca informação sobre o contexto institucional, associativo e social, que permitiriam generalizações causais. Dessa forma, analisamos alguns atores do associativismo comunitário local no que tange a duas dimensões apontadas por Warren (2001, 2004) e reforçadas por Luchmann (2014b), quanto à esfera pública e o contexto institucional, aqui ancorados no exame dos Conselhos Regionais. A concepção de associativismo é vista na nossa abordagem do ponto de vista metodológico a partir de atores específicos que são também abordados na teoria como organizações de sociedade civil, embora, nosso enfoque seja mais comunitarista. Sob essa perspectiva, assumimos um olhar inverso ao de Putnam (1993) em *Democracia na Itália*, que, como criticou Jean Cohen (2004)², reduz a sociedade civil à dimensão de associações voluntárias.

Visando esclarecer alguns aspectos dessa abordagem, demonstraremos a seguir como lidamos operacional e analiticamente com nosso objeto de estudo. Inicialmente, realizamos pesquisas bibliográficas sobre o tema e procuramos conhecer melhor os Conselhos Regionais. Nessa fase, realizamos um levantamento e analisamos documentos diversos como livros, informes, jornais e documentos oficiais, como Leis e Decretos, tendo como fonte principal a biblioteca do Instituto Municipal de Planejamento Urbano – PLANURB. Além disso, consultamos os diários oficiais de Campo Grande, que nos possibilitou a análise de um amplo volume de informações sobre os Conselhos Regionais e dos atores neles envolvidos, tendo em vista a publicização pela PLANURB de todos os atos normativos relativos aos conselhos.

Nosso segundo passo foi identificar os atores. Para isso, realizamos um mapeamento completo dos atores do associativismo comunitário local, identificando aqueles que fossem mais centrais ou significativos dentro dos conselhos estudados, adotando como critérios: a) representatividade, b) quantidade e c) projeção no ambiente associativo local. Desse modo, consultamos atores públicos ligados ao Instituto de Planejamento – PLANURB, que nos passaram informações iniciais importantes. Tínhamos em mente que as associações de moradores seriam, além

²COHEN, Jean. Trust, voluntary association and workable democracy: the contemporary American discourse of civil society. In: WARRE, Mark. Democracy and trust. Cambridge University Press. 2004, p. 208-245.

de protagonistas do ambiente comunitário local, atores centrais dentro dos Conselhos Regionais. Contudo, em posterior análise percebemos que, embora as associações de moradores fossem numericamente maior, outro tipo de ator ganhava mais notoriedade em nível de representação: as articuladoras. A identificação dos diversos atores foi fruto do nosso levantamento sobre as entidades eleitas entre 1998 e 2016, que mostrou que as articuladoras são os atores de maior presença e representatividade, o que pode ser concluído a partir das frequentes vitórias nas eleições internas bianuais e pelo tempo de permanência como representante de diferentes regiões urbanas do município.

Após mapearmos alguns dos atores mais relevantes do associativismo, tendo como critério de seleção a representatividade, ou seja, as entidades que obtiveram o maior número de vitórias sequenciais ou intercaladas nas eleições bianuais, passamos a realizar entrevistas com esses atores. Entrevistamos sete articuladoras, três associações de moradores e dois clubes de mães, selecionados a partir da técnica de *snowball sampling*. Essa técnica, traduzida para o português como bola de neve, adota como ponto de partida determinado ator chave, que indica outros atores relevantes e semelhantes para as demais entrevistas. Assim, as articuladoras entrevistadas inicialmente indicaram outras entidades associativas de destaque no município, que foram as associações de moradores e os clubes de mães selecionados. Nesse sentido, pudemos reunir vozes distintas e opiniões mais diversificadas, incluindo um dos idealizadores dos Conselhos Regionais, o ex-prefeito de Campo Grande André Puccinelli, totalizando 13 entrevistas. Em nossa pesquisa de campo, também acompanhamos encontros dos conselhos de seis regiões urbanas: Anhaduizinho, Bandeira, Imbirussu, Lagoa, Prosa e do Segredo³.

A partir do levantamento de documentos e informações, bem como do mapeamento e das entrevistas, tentamos obter elementos suficientes para responder nossos questionamentos. Para responder a questão sobre quem são os atores do associativismo local, utilizamos os cadastros da Coordenadoria de Apoio de Órgãos Colegiados – CAOC – órgão de suporte ao funcionamento dos

³ O conselho da região urbana do Centro foi o único não visitado em virtude do cancelamento de algumas reuniões durante minha permanência no município.

conselhos, bem como relação com os atores do associativismo local -, a partir de diversas publicações nos diários oficiais do município. Mas antes de nos aprofundarmos nessa questão, apresentaremos um balanço das denominações associativas oficiais em nível nacional. Assim, considerando os diversos cadastros entre os anos de 1998 e 2016, classificamos os atores associativos por ano e tipo de ator no âmbito dos conselhos. Para descobrir como os atores atuam, em especial para o atendimento de suas demandas regionais, analisamos o funcionamento dos conselhos, acompanhando e observando os encontros, além de avaliarmos os relatos dos atores entrevistados.

A questão da efetividade dos conselhos, também analisada neste estudo como um efeito democrático, foi captada de modo subjetivo, pela percepção dos atores quanto ao atendimento das demandas prioritárias sugeridas e também de modo objetivo, através da resposta do governo a essas demandas. Dada à amplitude das demandas prioritárias, analisamos as respostas do governo da seguinte forma: primeiramente quantificamos as demandas prioritárias a partir das solicitações apresentadas por todos os conselhos regionais do município entre os anos de 2001 e 2015, classificando-as em cinco grupos: a) *Assistência social* (implantação de CEINFs; CEMAs; construção de centros comunitários, ampliação de creches, centros de convivência, moradias etc.); b) *Esporte e Lazer* (construção e revitalização de praças, campos de futebol, quadras poliesportivas, quadras de vôlei, pistas de skate, etc.); c) *Educação* (Construção de escolas, salas de aula etc.); d) *Obras e Serviços* (transporte, sinalização de ruas, construção de pontes, asfaltamento, linhas de ônibus, instalação e reposição de iluminação pública, redes de água e de esgoto, cascalhamento, drenagem, limpeza de córregos, terminal de ônibus, abrigo de ônibus, reformas, passarelas para pedestres, semáforos etc.); e) *Saúde* – (ambulância, profissionais de saúde, postos de saúde, UBSs, UBSFs, policlínicas odontológicas, serviços de raios-X etc.)⁴.

Após quantificar e classificar essas demandas prioritárias adotamos como parâmetro a análise das respostas de acolhimento ou atendimento pelo

⁴Além deste amplo rol de prioridades, outras demandas menos comuns são eventualmente apontadas Conselhos Regionais.

governo. Dada à inexistência de um instrumento de *accountability* ou de prestação de contas oficial, analisamos a entrada dessas demandas no orçamento anual do município a partir da publicação das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs. Esse critério se mostrou viável, à medida que observamos que muitas das demandas sugeridas correspondiam às sugestões estabelecidas pelos Conselhos Regionais ao longo dos anos e apareciam distribuídas no documento. Contudo, percebemos uma melhor organização dessas demandas no campo “Demonstrativo da Despesa de Funções e Sub-Funções e Programas Conforme o Vínculo com Recursos”. Considerando esse quadro e o mesmo período temporal das demandas prioritárias, realizamos um exame minucioso de identificação, quantificação e classificação aos moldes das prioridades elencadas anteriormente.

Dessa forma, identificamos de modo mais objetivo os resultados dos conselhos e, conseqüentemente, de sua efetividade no campo de resultados. Outro critério para os questionamentos centrou-se nas percepções de atores (chaves) selecionados na pesquisa, cuja potencialidade democrática foi avaliada, verificando-se seus efeitos ou impactos de esferas pública e institucionais. Nesse contexto, seguimos alguns dos apontamentos Warren de (2001, 2004) e de Luchmann (2014b), que sugerem como forma de análise no âmbito da esfera pública, o contexto hemerográfico, ou seja, o uso de jornais tradicionais e *webjornais* como base de análise da capacidade de inserção da tematização pública de grupos, movimentos e associações. Em relação aos impactos políticos institucionais, analisamos a atuação associativa no que tange aos resultados das políticas públicas como os elementos objetivos como anteriormente caracterizado.

Organização da tese

Esta tese está organizada em seis capítulos ou módulos que se complementam, seguindo uma linha de raciocínio que consideramos mais adequada para uma interpretação mais abrangente da nossa proposta de investigação. Assim, excluindo-se esta introdução e nossas considerações finais, os dois primeiros

capítulos descrevem um panorama mais geral da teoria que nos guia ao longo desta investigação. O primeiro deles, intitulado *Associativismo democrático: dimensões, atores e perspectivas*, apresenta inicialmente o debate sobre os efeitos e a potencialidade democrática do associativismo nas últimas décadas, destacando os conceitos centrais e o desenvolvimento da teoria democrática. Na segunda parte deste mesmo capítulo, partimos para uma questão mais específica, retratando o associativismo na teoria política brasileira, enfatizando atores centrais do associativismo comunitário, bem como aqueles que são privilegiados nesta pesquisa. Ainda no primeiro capítulo, apresentamos um balanço geral sobre as diferenças e o quantitativo de um associativismo de caráter mais formalista no âmbito nacional.

O segundo capítulo, *Participação e efetividade no contexto das instâncias participativas*, ancora-se em três vertentes analíticas: a participação, as instituições participativas e a questão efetividade. Buscamos situar o debate participativo contemporâneo, bem como o desenvolvimento das instituições participativas no Brasil, sem deixar de lado o debate sobre efetividade e seu florescimento em torno das instituições participativas nos últimos anos e a inserção do associativismo nesses ambientes.

O terceiro capítulo, intitulado *Os contextos políticos e sociais de Campo Grande – MS*, é voltado para os aspectos políticos e sociais do município de Campo Grande, destacando sua história, o perfil de seu surgimento no estado e condição de capital. Sob essa perspectiva, apresentamos um panorama mais amplo, baseado na estruturação dos partidos e projetos em disputa, apontando para projeção e reflexos da política no desenvolvimento do estado, município e, especialmente, na própria consolidação dos Conselhos Regionais.

O quarto capítulo, *O associativismo no ambiente dos Conselhos Regionais*, traz respostas aos nossos questionamentos iniciais, à medida que caracterizamos os Conselhos Regionais e alguns dos principais atores contemplados na pesquisa. Sob este viés, descrevemos a estrutura dos conselhos, seu ciclo de funcionamento, composição e regimento interno, entre outros aspectos centrais. Trazemos ainda algumas de nossas percepções analíticas decorrentes das

observações realizadas ao longo da pesquisa. Por fim, identificamos quais são seus principais atores, características, objetivos e como os mesmos surgem e atuam no nos conselhos e no município de Campo Grande.

O quinto capítulo, *Participação, desenvolvimento e planejamento urbano em Campo Grande*, destaca a existência de outras experiências participativas de Campo Grande, como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU. Além disso, destacamos a estrutura do Instituto de Planejamento Urbano – PLANURB que, de certo modo, interliga os espaços participativos como o CMDU, os Conselhos Regionais e o Plano Diretor no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano do município.

Em nosso sexto e último capítulo, intitulado *O associativismo comunitário e seu potencial democrático no âmbito dos Conselhos Regionais: evidências e percepções*, retomamos algumas questões dos capítulos anteriores, conectando-os a fim de responder nossas indagações centrais, assinalando alguns de nossos principais resultados em torno do potencial democrático do associativismo local e sua capacidade de produzir ou influenciar os resultados dos Conselhos Regionais, sobretudo, no que tange a sua efetividade. O movimento proposto é fruto da análise que testa a teoria mais receptiva ao associativismo no contexto ao aprofundamento da democracia.

A partir deste amplo debate, que se articulou em torno de diversos módulos que tiveram como fio condutor o associativismo, a teoria participativa, o estado e município de Campo Grande, bem como os Conselhos Regionais e as demais experiências locais apresentadas ao longo dos capítulos, apresentamos nossas *considerações finais*.

Capítulo 1. Associativismo democrático: dimensões, atores e perspectivas

Introdução

O debate sobre as contribuições do associativismo na democracia foi reascendido nas últimas décadas, devido em grande medida às contribuições de Alexis Tocqueville, um dos autores que propagou os efeitos democráticos do associativismo do século XIX. As ideias desse autor foram reexaminados por diversos teóricos, que atentaram mais recentemente para os limites do associativismo. A partir de algumas de suas contribuições sobre o associativismo, neste capítulo, analisamos as relações, o desenvolvimento e os possíveis efeitos democráticos produzidos pelo associativismo na sociedade contemporânea. Nossa intenção é de subsidiar o debate que propomos, identificando alguns atores do associativismo campo-grandense.

Assim, na tentativa de melhor organizar nossa discussão, dividimos este capítulo em duas partes. A primeira delas traz um debate sobre os efeitos e o potencial democrático do associativismo e aborda a emergência do associativismo democrático, ilustrando aspectos do desenvolvimento do associativismo a partir do cenário norte-americano. Já a segunda parte se atém sobre os atores do associativismo brasileiro, através de um balanço sobre as organizações coletivas a partir de alguns de seus principais personagens. Ainda nessa segunda parte, trazemos um quadro tipológico e quantitativo das entidades associativas nacionais mais formais e institucionalizadas, tendo por base alguns dados oficiais. Também contemplamos alguns números do panorama associativo campo-grandense, que trarão maior esclarecimento à nossa discussão.

1.1 Os efeitos democráticos do associativismo na contemporaneidade: possibilidades e limites

Segundo Edwards (2004), o papel social, econômico e político do associativismo nos anos 1970 e 1980 criaram grandes expectativas quanto ao seu potencial, principalmente na organização de serviços sociais em comunidades e no governo local. As possibilidades das associações produzirem os efeitos esperados reforçariam, na prática, a crença sobre sua capacidade de solucionar diversos problemas da sociedade. Todavia, conforme apontou Walzer (1990), apenas um estado democrático pode criar uma sociedade civil democrática, mas somente se esta, por sua vez, também sustentar um estado democrático. Essa abordagem é oportuna para a compreensão do associativismo democrático na contemporaneidade. O otimismo ou a crença da virtuosidade do associativismo ou de seus os efeitos democráticos, no entanto, antecede as contribuições desses contemporâneos e remete às contribuições do francês Alexis de Tocqueville, no século XIX, especialmente a partir de um de seus livros mais conhecidos, *Democracia na América*. Os pensamentos desse autor ganharam novos contornos no debate contemporâneo quando associados, sobretudo, às correntes pluralista, culturalista, deliberativista e neoinstitucionalista (LOCKS, 2017). As diversas interpretações produzidas por teóricos que se debruçaram sobre a obra de Tocqueville reforçaram em grande medida as expectativas sobre as contribuições do associativismo na democracia contemporânea.

A positividade e a grande expectativa sobre associativismo predominam na maior parte da teoria democrática. Contudo, alguns trabalhos mais específicos sugerem que diferentes associações também desempenham papéis e produzem impactos substantivos específicos. Na obra *Democracy and Association*, Warren (2001) transita nessa direção, avaliando o potencial democrático das associações a partir de suas particularidades. Essa linha analítica ganhou outros adeptos, que reforçaram as prerrogativas de Warren ao enfatizar que as associações podem ter atuações e contribuições diferenciadas nas democracias (FUNG, 2003; EDWARDS, 2004; LUCHMANN, 2011b, 2012, 2014a). O reconhecimento desse cenário implica

em evitar certos reducionismos decorrentes de generalizações sobre os efeitos democráticos positivos provocados pelas associações, pois, ainda que o associativismo seja visto predominantemente como benéfico, nem todas as associações podem ser consideradas boas para o sistema democrático (ROCHON e STOLLE, 1998; PAXTON, 2002; LUCHMANN, 2011b). Os clubes religiosos radicais, grupos racistas, nacionalistas, de ódio, entre outros, são alguns exemplos de associações não democráticas, com valores contrários aos princípios da democracia, uma vez que buscam interesses privados em nome do bem comum (FUNG, 2003; LUCHMANN, 2014a)⁵. Por outro lado, Warren (2001) considera que mesmo as associações não benéficas para democracia produzem, ainda que de maneira inversa, algum efeito democrático.

Apontamentos dessa natureza contribuíram para depurar inconsistências, imprimindo maior cautela às avaliações sobre o associativismo e revelando a necessidade de separar tudo aquilo que é efeito, produto ou resultado específico de cada tipo de associação. Nesse sentido, a diversidade associativa serviu para reforçar as análises sobre o associativismo ao reconhecer que as associações são atores plurais com características, objetivos e atuações distintas. A percepção desses fatores mostra que a mera existência de uma associação não garante a produção de efeitos democráticos, pois, se por um lado associações cívicas não produzem necessariamente efeitos democráticos, por outro, associações não cívicas podem gerar algum tipo de efeito democrático, embora isso seja mais incomum (WARREN, 2001; LUCHMANN, 2011b). Em todo caso, essa linha de abordagem garantiu que as análises sobre os efeitos do associativismo na democracia contemporânea fossem realizadas com mais cautela. Ademais, alguns pesquisadores consideram que ainda há estudos insuficientes que revelem de modo sistemático que as associações realmente afetam e contribuem para a democracia (PUTNAM, 1993; PAXTON, 2002; LUCHMANN, 2012).

As particularidades, contrastes e perspectivas relacionadas ao

⁵ Outro trabalho que destaca este debate é o artigo de FREISE, Mathias; HALLMANN, Thoenen. *Modernizing democracy? Associations and associating in the twenty-first century*. In: FREISE, M.; HALLMANN, T. **Modernizing democracy? Associations and associating in the twenty-first century**. Springer, New York.p.1-15, 2014.

associativismo revelam o enorme desafio de se lidar com um complexo conjunto de associações, atores e demandas, com objetivos e metas e diferenciadas. Esse cenário, no entanto, não impediu que houvesse avanços investigativos em diversas frentes analíticas, que se intensificaram nos últimos anos, apontando para a necessidade de abordagens ainda mais introspectivas sobre o comportamento e os impactos das associações na democracia. Na ciência política, as contribuições voltadas ao associativismo conjugaram diferentes vertentes teóricas, como o pluralismo, o deliberativismo, o culturalismo e o neoinstitucionalismo. Essas vertentes consideram as associações como artefatos de instituições de sociedades mais pluralistas e democráticas, que constituiriam um laboratório da democracia deliberativa e catalisadora das demandas sociais, ou ainda como escola da democracia e de processos de abertura política e de alteração das estruturas de classes sociais (LOCKS, 2017). As diferentes funções e papéis atribuídos às associações contribuíram para ampliar seus diferentes efeitos e usos na sociedade.

Assim, na tentativa de demarcar o potencial das associações, autores de diversas tradições teóricas ao longo das últimas décadas investigaram como as associações afetam a democracia contemporânea. Nesse contexto, há duas perspectivas que apontam para a positividade do associativismo na democracia: as derivadas de elaborações teóricas (WARREN, 2001; FUNG, 2003; EDWARDS, 2004; LUCHMANN, 2011b) e as abordagens mais empíricas (PUTNAM, 1993; KAUFMANN, 1999; AVRITZER, 2000; PAXTON, 2002).

Entre as abordagens empíricas, destacamos Robert Putnam, que aprofundou algumas ideias de Tocqueville sobre o associativismo, utilizando como pano de fundo as instituições democráticas italianas. Em sua famosa obra *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*, Putnam (1993) chama atenção para um conjunto de tradições e valores cívicos que estavam presentes na democracia italiana, retomando alguns princípios da teoria de Tocqueville relacionados às características e atuação das associações cívicas. O autor realiza um exame sistemático das instituições e associações italianas, sugerindo que as contribuições advindas das associações favoreceriam a maior efetividade e estabilidade de governos democráticos, atuando tanto internamente – ao imprimir a

seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e de espírito público –, como externamente, ao intensificar as redes de associações secundárias, as articulações e a agregação de interesses.

Todavia, ao comparar as regiões italianas, Putnam também enfatizou que as redes associativas mais densas, cívicas e com maior relacionamento e engajamento comunitário se destacavam em relação às demais, apresentando efeitos democráticos mais sensíveis e estabelecendo um padrão mais igualitário. De acordo com o autor, esse aspecto se reflete no maior desenvolvimento e desempenho das instituições italianas. Kaufmann (1999), por outro lado, salienta que o relacionamento entre as associações e gasto público dos governos seria um dos fatores positivos das associações. Segundo o autor, as organizações e grupos cívicos gerariam um maior número de serviços nas comunidades, ampliando inclusive a participação política local.

Já Leonardo Avritzer (2000) busca compreender as mudanças da relação entre estado e sociedade no âmbito da democracia além da sociedade política, preocupando-se com as mudanças relativas às atitudes e práticas dos atores sociais vinculados ao que mencionou como “novo associativismo civil”. Desse modo, o autor introduz a variável societal no debate sobre consolidação democrática e da democracia delegativa, buscando compreender os hábitos, práticas associativas e valores, a partir da aplicação de *surveys* a um amplo conjunto de atores associativos de duas grandes capitais brasileiras: São Paulo e Belo Horizonte. Paxton (2002) também desenvolve uma abordagem mais empírica, ao analisar as inter-relações entre o capital social e a democracia a partir do associativismo. A autora conclui que as associações mais conectadas às comunidades teriam os melhores resultados, se comparadas às associações mais isoladas socialmente. Nesse sentido, as ideias de Paxton se aproximam dos resultados do associativismo suscitados anteriormente por Putnam no contexto italiano.

Em um plano mais teórico, mas não menos relevante, em torno do associativismo, diversas elaborações se destacaram. Uma delas, que exerce grande influência na contemporaneidade e inclusive nesta pesquisa, é o trabalho de Warren

(2001), que problematizou os potenciais efeitos democráticos das associações, analisando como esses poderiam ser generalizados se as distinções corretas fossem feitas. No entanto, os efeitos analisados por Warren (2001), não são entendidos como finais, apelativos ou de natureza empírica, mas elaborações teóricas que trazem uma melhor reflexão sobre o que é possível esperar das associações a partir das suas posições estruturais ou de suas finalidades. O autor partiu de um conjunto de questionamentos que buscaram responder, sobretudo, quais seriam as expectativas depositadas nas associações no ambiente de democracia e por que esperamos que as associações possam desenvolver algum tipo de papel ou função democrática.

Visando responder essas questões, Warren (2001) sugere que as associações podem produzir efeito democrático em três campos: a) na formação, aprofundamento e suporte da cidadania democrática inserida no modo como as associações afetam o desenvolvimento dos indivíduos; b) na constituição de uma opinião e julgamento público, principalmente para prover uma infraestrutura social de esfera pública e de desenvolvimento de agendas, testando ideias, incorporando deliberações e promovendo espaço para voz, e c) quando são propiciadas condições institucionais e locais de suporte, autonomia política, transformando da melhor maneira os julgamentos autônomos dentro das decisões coletivas (WARREN, 2001; 2004).

Esses três campos partem de uma perspectiva normativa que se ancora em pressupostos básicos, segundo os quais uma boa democracia é vista como reflexo da melhora nas regras de autocontrole individuais e coletivas, da mesma forma que um sistema político é mais democrático quando se torna tornar mais igualitário. À luz desse cenário, espera-se que as instituições aumentem a autonomia individual, assegurando que os indivíduos influenciem nas decisões e sentenças coletivas com igualdade. De acordo com tais perspectivas, Warren (2001)⁶, caracterizou um conjunto de efeitos democráticos associativos que podem ser agrupados em quatro categorias de efeitos, sintetizadas na tabela abaixo:

⁶ Influenciado por outros trabalhos, como de COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. *Secondary associations and democratic governance*, 1992; e, ROSEMBLUM, Nancy. L. **Membership and Morals: the personal uses of pluralism in America**, 1998.

Tabela 1 - Efeitos democráticos das associações

Perspectiva	Efeitos democráticos
Regras autodemocráticas de autonomia	- autonomia individual; - autonomia política; - empoderamento institucional;
Desenvolvimento de efeitos individuais	- eficácia; - informação; - habilidade política; - virtude cívica; - habilidade crítica;
Efeitos da esfera pública	- comunicação e deliberação pública; - representação de diferenças; - representação comum;
Efeitos institucionais	- representação; - resistência; - subsidiariedade; - coordenação e cooperação; - legitimidade democrática.

Os efeitos democráticos das associações categorizados por Warren (2001), como observado na tabela, envolvem: a) regras autodemocráticas de autonomia; b) desenvolvimento de efeitos individuais; c) efeitos da esfera pública e d) efeitos institucionais. O primeiro grupo de efeitos mostra a combinação de efeitos individuais no plano de aspectos específicos em torno da autonomia individual e política, *empoderamento* e voz em instituições representativas e de legitimação das instituições. No segundo grupo de efeitos democráticos, o autor se refere ao desenvolvimento dos indivíduos, situando as amplas virtudes cívicas e a habilidade e competência política crítica das lideranças, o maior sentimento de eficácia da ação coletiva, bem como o maior nível das demandas, de transparência e prestação de contas das instituições de governo. Já o terceiro e quarto grupos são de caráter institucional, nos quais os efeitos democráticos das associações são pensados como meio de prover a formação da opinião pública e o desenvolvimento de agendas políticas de governo e das estruturas do mercado. Esses campos envolvem a comunicação pública, a deliberação e a representação das diferenças. Ademais, o plano institucional é também, conforme o autor, um dos palcos privilegiados das associações, à medida que este se mostra sensível aos seus efeitos diretos e

indiretos. Ainda nesse contexto, as associações desenvolvem suas capacidades e disposições democráticas individuais, inclusive de formação da opinião pública e de julgamento coletivo.

Os diferentes efeitos do associativismo e sua potencialidade também são objeto do debate proposto por Fung (2003), que investiga como as associações reforçam o sistema democrático e quais são os avanços que diferentes tipos de associações podem fazer na disputa pelos ideais democráticos em contextos políticos distintos. O autor analisa por que alguns teóricos falham em produzir consensos sobre os efeitos do associativismo, obscurecendo mais do que revelando suas potencialidades, sem haver concordância em relação às vantagens das associações no ambiente democrático. Para resolver essas lacunas, Fung (2003) propõe seis caminhos que reforçam as contribuições das associações na democracia: 1) a manutenção dos bens associativos e da liberdade de associação; 2) a socialização cívica e educação política; 3) a resistência e poder de controle; 4) a representação de interesse; 5) a deliberação pública e a esfera pública e 6) a governança direta.

Esses seis pontos assemelham-se às contribuições de Warren (2001) e podem ser contextualizados, conforme destaca Fung (2003), a partir de três visões democráticas: a visão minimalista liberal, que apoia a liberdade de um indivíduo ao se associar; a representativa convencional, sintetizada a partir da socialização e educação política; e, por fim, a democracia participativa, centrada no potencial de revitalização dos ideais e impulsos participativos. Embora as associações se encontrem em um cenário positivo, segundo Fung (2003), haveria dificuldade de se gerar consenso em torno dessas contribuições, haja vista, as diferentes correntes analíticas, tipos de associação e contextos nos quais as associações estão inseridas. A discussão sobre o associativismo democrático também aponta para o potencial diferenciado de efeitos conforme o tipo de associativismo. A esse respeito, Warren (2001) estabeleceu um exercício analítico, elencando 32 grupos de atores associativos e imputando-lhes uma classificação, no intuito de demarcar seus potenciais efeitos democráticos. Três dos atores apontados pelo autor são representados na tabela abaixo, juntamente com sua perspectiva de valoração

quanto ao seu potencial democrático. A partir das categorias de efeitos estabelecidas pelo autor, como regras autodemocráticas de autonomia, desenvolvimento de efeitos individuais e dos efeitos de esfera pública e institucionais, apresentamos a seguinte tabela:

Tabela 2 - Tipos associativos e seus potenciais efeitos democráticos

Tipos associativos e o potencial de efeito democráticos no/a:	Associações de Moradores	ONGs	Novos Movimentos Sociais
Desenvolvimento das habilidades políticas	Alta	Alta	Alta
Desenvolvimento das virtudes cívicas	Mista	Alta	Baixa
Desenvolvimento de habilidade crítica	Alta	Mista	Baixa
Constituição de comunicação e deliberação pública	Baixa	Alta	Alta
Representação de diferenças	Baixa	Mista	Alta
Representação de semelhantes	Mista	Alta	Baixa
Representação	Baixa	Baixa	Mista
Resistência	Baixa	Baixa	Alta
Subsidiariedade	Mista	Mista	Baixa
Coordenação e cooperação	Baixa	Mista	Baixa
Produção de Legitimidade democrática	Mista	Alta	Baixa

Fonte: Warren (2001), organizado pelo autor.

A Tabela 2 nos chama a atenção para a variação dos efeitos associativos, além do fato de que nenhum tipo é capaz de apresentar potencial alto em todos os aspectos. Segundo Warren (2001), os efeitos ou o potencial e os bens constitutivos das associações podem se relacionar a aspectos específicos ligados ao status, identidade, ou ao material individual e público dos atores. Apesar de ser uma tarefa delicada, a caracterização dos efeitos das associações na democracia vem sendo gradativamente melhor explorada pela teoria. Nesse sentido, Luchmann (2014a) assinala algumas características, fazendo distinções entre os atores associativos, sem recair no reducionismo ou em simplificações. A autora retrata o capital social, os movimentos sociais e sociedade civil como algumas das dimensões potencializadoras dos efeitos democráticos. A ideia de capital abrange as

associações e organizações voluntárias autônomas e sem fins lucrativos que promovem a coordenação e a cooperação, especialmente no contexto das relações faceaface.

Os movimentos sociais abrangem associações que fazem parte de redes de interações engajadas em diversos conflitos políticos, culturais e sociais com identidade coletiva compartilhada e com ênfase na contestação. Enfim, a autora destaca a dimensão de sociedade civil, caracterizada pela lógica da ação comunicativa, refletindo associações autônomas no mundo político e econômico, de modo a influenciar as decisões políticas e institucionais, principalmente no que tange à defesa dos direitos. Conforme destaca Luchman (2014a), cada um dos tipos associativos contemplados produz um impacto democrático específico. Assim, o capital social é responsável por promover as virtudes democráticas nos âmbitos social e individual, fomentando a solidariedade, o espírito cívico e a cooperação. Os movimentos, por sua vez, promovem mudanças relacionadas ao poder no plano político-institucional e no âmbito cultural, baseados, sobretudo na contestação e no conflito. O impacto produzido pela sociedade civil se refere à inclusão de atores e temas do mundo político, com maior ênfase à mediação das esferas públicas. Em linhas gerais, esse panorama mostra os impactos diferenciados que cada tipo associativo pode implicar a democracia. Em associação às contribuições anteriores, as ideias da autora ajudam a iluminar e reaquecer o debate, que serve para aprofundar o exercício teórico e empírico sobre o associativismo contemporâneo.

1.1.1 O universo conceitual do associativismo: usos e interpretações

As concepções atualmente adotadas em relação aos diferentes formatos de associação enfatizam o imenso desafio de se delimitar e organizar o abundante e variado conjunto de terminologias adotadas nas últimas décadas. Assim, torna-se imprescindível esclarecer alguns conceitos-chaves utilizados nesta pesquisa. Iniciaremos pelo associativismo e pelas associações, que são os termos centrais desta investigação. Do ponto de vista semântico, conforme o *Dicionário UNESP de Português Contemporâneo* (2004), o associativismo é definido basicamente como

convivência em grupo. Já no *Dicionário Aurélio* (2017), o termo é caracterizado “como um movimento organizado ou prática de associação de grupos sociais, notadamente de grupos laborais ou setoriais”. Em linhas gerais, o termo é tratado teoricamente como um núcleo fundamental ou parte da sociedade civil, em que indivíduos deliberam entre si, formando opiniões públicas e críticas acerca de agentes públicos, políticas e ações (FUNG, 2003), demonstrando sua capacidade de relacionamento com o estado. Nesta pesquisa, compartilhamos deste entendimento.

Vale destacar que o associativismo também pode ser entendido de três formas básicas, conforme enfatiza Azevedo (2011): *restrito ou societal*, *reivindicativo* e *social clássico*. De acordo com essa classificação, a *forma restrita ou societal* tem como uma das suas características principais a não necessidade de contato com o poder público para se atingir seus objetivos e ações societárias. Já o associativismo *reivindicativo*, como o nome sugere, tem como fundamento a reivindicação, sendo formado principalmente por organizações que demandam bens materiais e reivindicam bens coletivos e públicos. Essas organizações desenvolvem uma relação mais direta com as carências sociais, identificando a debilidade do poder público em atendê-las. Por fim, o associativismo *clássico* envolve as associações que são ligadas por valores predominantemente não materiais, lutando com objetivos explícitos de mudar ou de conservar determinada dimensão social. Desse modo, segundo o autor, o associativismo engloba um amplo conjunto de formas associativas entre as quais, os rotaries, clubes bíblicos, movimentos feministas, ambientalistas, pacifistas, antirracistas, entre outros.

De acordo com Ganança (2006), em sua forma oficial, o conceito de associativismo apresenta um caráter mais formal, ou seja, está inserido em uma categoria ou delimitação mais jurídica, como o próprio autor adota ao analisar dados agregados do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE. Seguindo essa lógica, as associações são definidas pelo código civil e Lei de Registros Públicos, sendo consideradas pessoas jurídicas, institucionalizadas e registradas em cartório, sem finalidade econômica ou lucrativa. Outras entidades, como Fundações Entidades sem Fins Lucrativos – FASFIL e Organizações de Sociedade Civil de interesse Público – OSCIPs, também adotam esse conceito. As OSCIPs derivam da Lei

9.790/99, que ficou conhecida como a *Nova Lei do Terceiro Setor* (FERRAREZI, 2001). A referida lei instituiu e disciplinou os termos de parceria entre o Estado e as entidades, simplificando procedimentos de reconhecimento institucional das OSCIPs na redução dos custos operacionais e na realização de parcerias com os governos, com base em critérios específicos de eficácia e eficiência e de fortalecimento dos mecanismos de responsabilização.

A inovação trazida pela nova lei foi, no entanto, objeto controverso, pois contrariou aspirações e princípios defendidos por alguns segmentos da sociedade civil, especialmente em relação à autonomia frente ao Estado e mercado (TEIXEIRA, 2005). Além disso, segundo o autor, criaram-se novas regras, mudando as posições das entidades civis construídas na década de 1970 e do movimento da Constituinte de 1986 e 1988, ao imprimir maior controle na elaboração das políticas públicas e maior engessamento e controle destas entidades. Embora relacionadas ao associativismo, as associações também são vistas dentro uma perspectiva comunitarista, como expressões institucionais sofisticadas do capital social, que supõem patamares menos demandantes de ação coletiva (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2012). Sob esse viés, as associações estão presentes nas redes interpessoais de sociabilidade primária, respeitando normas de reciprocidade e os estoques de confiança, típicos dos estudos sobre capital social⁷. Além disso, as associações também são exploradas pela literatura como associações voluntárias e secundárias. Conforme argumenta Stephen Elstub⁸, elas são secundárias porque não são associações primárias relacionadas a membros de família e são voluntárias porque são seus membros que escolhem se unir. Em todos os casos, as associações constituem apenas mais um termo ventilado no amplo rol de terminologias associadas ao conceito de sociedade civil que, em virtude de uma alta carga normativa, tem sido substituída em grande medida por uma categoria mais neutra, como de organizações da sociedade civil. Vários dos trabalhos conduzidos pelo pesquisador Adrian Gurza Lavalle entre os anos de 2004 e 2011 apontam

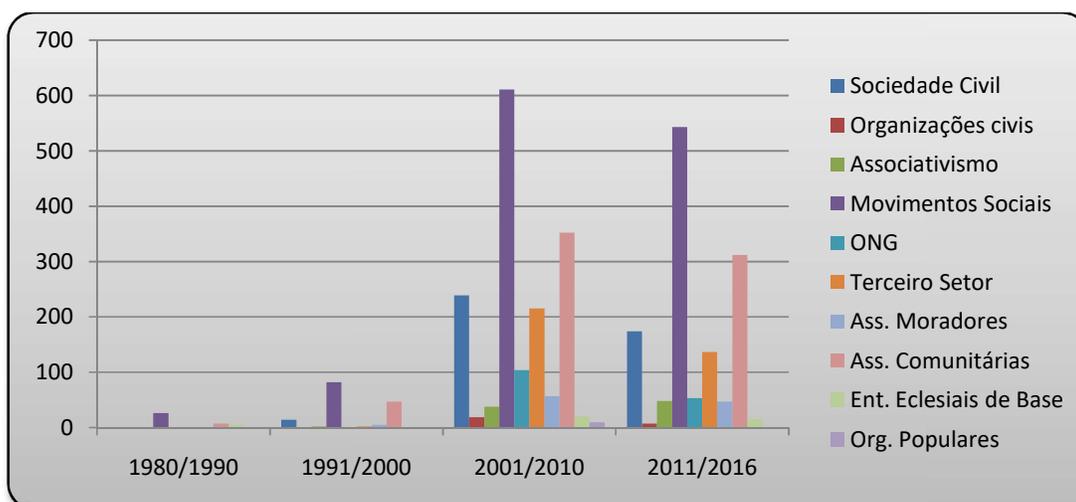
⁷ Todavia, no estudo apontado, os autores estão interessados em desvelar o estatuto político da sociedade civil.

⁸ Em seu livro **Towards a deliberative and associational democracy**.Edinburgh, University Press, 2008.

nessa direção ao optar pelo uso desse conceito em relação a outros possíveis. Esse critério também é adotado por Wampler (2015), que credita o termo como conceito mais dinâmico, ou seja, um conceito guarda-chuva, no sentido de incorporar um conjunto de grupos coletivos tais como: movimentos sociais, organizações comunitárias de base e organizações de “terceiro setor”. Percebe-se que o associativismo ou as associações podem se relacionar a diversas concepções, de modo que esses conceitos são tratados de forma variada pela literatura democrática contemporânea.

Em termos investigativos, se olharmos a produção científica brasileira, a partir das teses e dissertações produzidas, identificamos a adoção de uma ampla variação de conceitos e formatos associativos. Os dados de nossa consulta ao *Banco de Teses e Dissertações – BDTD do Instituto Brasileiro de Informação Ciência e Tecnologia – IBICT*, vinculado à Fundação Getúlio Vargas, mostram pelo menos dez tipologias ou conceitos diferentes de associativismo frequentemente estudados no Brasil, tais como: sociedade civil, organizações civis, associativismo, movimentos sociais, ONG, Terceiro Setor, Associações de Moradores, Associações Comunitárias, Entidades Eclesiais de base e Organizações Populares.

A identificação desses conceitos realça a diversidade das pesquisas acadêmicas voltadas ao associativismo brasileiro. Entre os anos de 1980 e 2016, foram produzidos 3.193 trabalhos sobre o tema, dos quais 778 (24,3%) foram teses e 2.415 (75,7%) foram dissertações. O maior pico de produção, no entanto, ocorreu entre 2001 e 2010, quando foram produzidas 1.230 dissertações e aproximadamente 400 teses envolvendo alguma das terminologias associativas. Mais recentemente, entre 2011 e 2016, os trabalhos voltados ao tema vêm crescendo cada vez mais. Em linhas gerais, de acordo com as diferentes terminologias adotadas na academia entre os anos 1980 e 2016, identifica-se o seguinte panorama:

Gráfico 1 - Produção de teses e dissertações por conceito

Fonte: Banco de Teses e Dissertações IBICT (2016). Organizado pelo autor.

Os dados acima apontam para o crescimento de abordagens em todas as categorias analíticas, embora o conceito predominante seja movimentos sociais, seguido pelas associações comunitárias e a sociedade civil, que são respectivamente alguns dos principais objetos investigados. Essas características apontam que os atores coletivos continuam sendo uma pauta importante de análise acadêmica. Não obstante, enquanto pauta do debate acadêmico, as associações em suas múltiplas conotações também formam um intrincado e abundante mosaico, sobretudo, em virtude dos desdobramentos semânticos e das mudanças no âmbito político, econômico e social o qual influenciam e pelo qual são influenciadas. Diante desse cenário, esta pesquisa utiliza conceitos alternados para remeter às formas associativas, embora o termo “associativismo” seja o mais usado para se referir ao conjunto de atores comunitários que constituem a base dos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS.

1.1.2 A reemergência do associativismo na teoria democrática

A atuação e o papel das associações nos contextos democráticos

orbitam a teoria política há muito tempo. Indícios dessa relação estão presentes desde a democracia ateniense, que já registrava o papel e a atuação das associações em contextos específicos⁹. Segundo Edwards (2004), durante o período clássico, tanto o Estado como a sociedade eram vistos como partes de um todo indistinguível, sendo que cada tipo de associação política governava o conflito social através da imposição de regras. Os variados papéis desempenhados pelas associações nas sociedades foram, ao longo do tempo, objeto de diversos teóricos, que retrataram as associações à luz da teoria de sociedade civil. Já no século XVII, é possível observar o surgimento de uma perspectiva moderna em torno de formas mais pluralísticas de organização social, a partir de autores como Hobbes e Locke (WARREN, 2001). Seguindo adiante, no século XIX, o francês Alexis de Tocqueville passa a se destacar como um dos autores mais influentes do associativismo democrático, difundindo as potencialidades do associativismo na democracia ao analisar os relacionamentos e os efeitos das associações dentro do contexto da democracia americana.

As contribuições de Tocqueville foram reanalisadas por diversos teóricos, que voltaram a se debruçar sobre o tema na contemporaneidade. Entre as principais motivações desse novo movimento analítico, Gaston (2000) destacou quatro aspectos: 1) os eventos relacionados à formação do bloco soviético de nações da Europa Central, dramatizadas especialmente quando sindicatos, intelectuais, igrejas entre outros atores tornam-se fonte de resistência a governos opressores; 2) a emergência de organizações não governamentais, que passaram a ampliar as vozes no âmbito de direitos e interesses coletivos; 3) a existência de uma ação coletiva da sociedade civil não privatizada e com postura crítica aos excessos do estado e do mercado; e 4) as respostas que a sociedade civil passa a empreender diante dos avanços do mundo industrializado, especialmente nos EUA.

Os fatores apontados são alguns elementos de inspiração acerca da análise do associativismo de vertente tocquevilleana, que destaca entre seus principais seguidores, autores neotocquevilianos e comunitaristas como Gaston,

⁹ A esse respeito, consultar os trabalhos de: JONES, F. Nicholas, tais como: *The associations of classical Athens: the response to democracy*, Oxford University press, New York, 1999; e também *Politics and society in ancient Greece*, Praeger, Connecticut, 2008.

Putnam, Walzer, entre outros (EDWARDS, 2004). Não obstante, ao retomar algumas das ideias de Hirst (1994), o trabalho de Locks (2017) aponta que a maior relevância e atenção dirigida ao associativismo a partir dos anos 1990 são derivadas principalmente: a) da terceira onda de redemocratização; b) da multiplicação das associações; c) do declínio do marxismo; e d) da solidificação do sistema econômico e político neoliberal. Entretanto, independentemente das motivações, o associativismo se tornou um elemento de estudo estratégico para compreender os avanços dos sistemas democráticos, especialmente a partir das instituições participativas e da sua capacidade de inclusão dos atores associativos (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016).

1.1.3 A gênese do associativismo contemporâneo

O debate sobre o associativismo na contemporaneidade tem como uma das suas principais referências as contribuições de Tocqueville sobre o associativismo nos Estados Unidos. O grande fascínio demonstrado pelo autor para com o país no século XIX se relaciona ao fato de que os EUA foram o país que mais tirou vantagens das associações e, conseqüentemente, essas seriam protagonistas da promoção do desenvolvimento democrático, ao conciliar os interesses comuns de diversos indivíduos. A composição das associações na sociedade norte-americana foi um dos pontos analisados por Tocqueville, que demonstrou que estas decorreriam basicamente da “adesão pública que certo número de indivíduos daria às doutrinas e ao compromisso que contrairiam de concorrer de certa maneira para fazê-las prevalecer” (TOCQUEVILLE, 2005 p. 147).

O direito e a liberdade de associação seriam, sob esse viés, uma das principais prerrogativas de sucesso dos sistemas democráticos, fazendo dos EUA, conforme destaca o autor, um país à frente de seu tempo. Segundo Warren (2001), Tocqueville foi um dos primeiros autores a mostrar em detalhes como governo constitucional liberal-democrático depende de costumes sociais, cultura política e hábitos de ação coletiva, cultivados por relações horizontais de associações. Ainda

segundo Warren (2001), o autor também preencheria e propagaria o moderno conceito de associação a partir da sociologia, creditando às associações secundárias a possibilidade das mesmas integrarem, socializarem e produzirem conexões que poderiam repor a hierarquia de organizações corporativistas em torno de suas relações horizontais. As associações a que se refere Tocqueville são classificadas como associações secundárias que, diferentemente das primárias (compostas por amigos e membros de famílias), possibilitariam benefícios mais amplos de ação coletiva, cultivando inclusive maior sensibilidade ética e um adequado autoentendimento. Tais fatores propiciam aos indivíduos, além da apreciação da extensão de sua interdependência, a consolidação de novas formas de integração social.

Conforme destaca Edwards (2004), a tradição neotocqueviliana é considerada uma das principais escolas da vida associativa, em que a sociedade civil é uma parte da sociedade distinta do Estado e do mercado. Outra característica dessa escola consiste no entendimento da sociedade civil como um tipo de sociedade regrada por normas e valores positivos e de sucesso no cumprimento de suas metas. Em linhas gerais, os desdobramentos acerca do associativismo na teoria democrática envolveriam diferentes entendimentos sobre o conceito e suas relações entre o Estado e o mercado. Não obstante, é no final século XX e início do XXI que diferentes interpretações da sociedade civil passam ocupar o centro do debate no âmbito internacional (EDWARDS, 2004).

Em todos os casos, uma das principais vitrines das mudanças e propagação do associativismo contemporâneo ainda continua sendo a sociedade norte-americana. Um dos fatores que contribuem para esse cenário refere-se a acontecimentos da história americana. Segundo Schlesinger (1944), a guerra civil foi um divisor de águas da vida cívica americana, que serviu para fortalecer a união e enfatizar que os americanos formavam uma só pessoa ou grupo e não dois. A guerra também simbolizou o grande *boom* associativo nos EUA, com a proliferação de diferentes tipos de organizações e, embora este último aspecto seja um ponto positivo, o destaque principal do associativismo voluntário americano, conforme destacou Schlesinger (1944), talvez fosse o domínio e a organização das atividades

de lazer através da criação de fraternidades. Sob esse contexto, entre 1865 e 1890 foram criadas centenas de entidades de fraternidade, o que fez com que o período ficasse conhecido como “idade de ouro da fraternidade” (SCHLESINGER, 1944).

Acompanhando este raciocínio, Skocpol (2003), aponta que a guerra foi um fator de agregação e de estímulo a grupos associativos, fazendo disparar o número de associações, especialmente entre a metade do século XVIII e meados do século XIX. À parte do governo nacional, o voluntarismo cívico americano floresceu, expandindo velhas associações e, ao mesmo tempo, fomentando novas federações populares de voluntários. A esse respeito, Warren (2001) acrescenta que, independentemente dos fatores que influenciaram o desenvolvimento do associativismo americano, os meios de ação coletiva eram mais proeminentes nos EUA do que em outras democracias liberais desenvolvidas. Contudo, o autor adverte que, embora as associações sejam um dos atores amplamente conhecidos e explorados no país, as mesmas não seriam mais importantes do que aquelas presentes em outras democracias liberais espalhadas pelo mundo, pois ainda que, a sociedade americana apresentasse um associativismo democrático de sucesso no passado, muitas mudanças ocorreram.

Entre os autores que contextualizaram as mudanças relativas ao associativismo encontra-se Robert Putnam (1995), que salientou, por exemplo, que os americanos dos anos 1830 eram mais propensos à associação cívica. O período de expansão das associações nos EUA segundo o autor ocorreu mais enfaticamente entre os anos de 1870 e 1910, quando diversos tipos de associações, em especial associações nacionais e federações se espalham pelo país. Para o autor, identifica-se um declínio nos números de associações a partir de meados do século XX, quando os americanos tornam-se mais desconectados, embora haja um crescimento de formas associativas distintas, tais como de organizações terciárias, filantrópicas e grupos de apoio. Os novos formatos surgidos em solo americano foram considerados por Putnam (1995) uma espécie “contra-tendência” que deveria ser mais bem avaliada, tendo em vista uma possível erosão das organizações cívicas convencionais. Nesse sentido, os reflexos do avanço de novos tipos de organização seriam motivos de preocupação, pois representariam a diminuição das formas

“primárias” de associação, das relações e, conseqüentemente, do maior engajamento cívico e de capital social (PUTNAM, 1995).

Na contramão desse entendimento, a leitura da sociedade norte-americana realizada por Skocpol (2003) foi mais combativa às preocupações decorrentes das mudanças do associativismo americano. A autora identifica diversas mudanças no associativismo americano, como o maior domínio e gerenciamento profissional de grupos de defesa, de voluntários e especialmente de instituições sem fins lucrativos, ou mesmo de grandes diferenças na comparação do associativismo dos séculos XIX e XXI¹⁰ – com a suposta existência de um associativismo democrático mais diminuído, menos participativo e, ao mesmo tempo mais oligárquico e predominantemente gerenciado pelo mundo civil. Entretanto, Skocpol (2003) enxerga tais mudanças a partir de uma perspectiva positiva. Para a autora, a grande reorganização e a filiação das federações profissionais de gerenciamento dos grupos não deveriam trazer qualquer preocupação, haja vista que poucos analistas teriam a convicção de que essa reorganização da vida cívica americana, pelo menos desde os anos 1960, teria sido para melhor.

Em virtude desse cenário, apontamentos contrários à visão positiva da transformação do associativismo norte-americano seriam vistos como equívocos que resultariam, sobretudo, no esquecimento do papel ativo do governo e da mobilização democrática, fatores que são vitais para criação e sustentação de uma sociedade civil vibrante¹¹. Desse modo, para Skocpol (2003), embora os Estados Unidos não sejam mais considerados uma nação de união como foram nos séculos passados, o país se reorganiza civicamente, buscando cruzar as fronteiras do debate associativo e da inclusão social. Além disso, os americanos estariam reinventando a comunidade, não somente por unir pequenos grupos mais flexíveis, mas também

¹⁰ Segundo a autora, é possível verificar isso em pelo menos dois momentos: a partir 1800 e nos anos 1950 e 1960, quando a vida americana passa a ser dominada por uma mistura de associações de negócios. Nos anos 1960 e 1970, quando movimentos ajudam a ativar talvez inadvertidamente a reorganização da vida civil nacional americana, o gerenciamento profissional se torna mais presente e as associações e instituições proliferaram mais rapidamente.

¹¹ Nesse sentido, a autora reforça que as mudanças na sociedade americana não foram negativas, mas sim significativas, pois a democracia americana, dentro de uma perspectiva otimista, tem sido ampliada por movimentos sociais e grupos de defesa de direitos que lutam por direitos sociais e novos acordos de interesse público.

por engajar seu tempo no voluntariado especializado, defendendo valores importantes no cenário nacional.

1.1.4 Associativismo, capital social e democracia associativa

As mudanças do associativismo em um país que foi espelho do associativismo democrático nos trazem novos elementos para pensarmos a dimensão de capital social e a democracia associativa. Conforme destaca Robteutscher (2003), o conceito de democracia associativa pode abranger cinco funções básicas: mediação de interesse, capacidade de legitimidade política, auxílio à implementação da tomada de decisão, ativação das escolas da democracia e integração social. Entretanto, para que tais funções sejam cumpridas, é necessário que as associações demonstrem que exercem certas funções democráticas, sendo recomendadas para repor formas de poder hierárquico e promover governos baseados, sobretudo, no consentimento da sociedade.

Sob esse contexto, as associações desempenhariam ainda funções públicas diversas, buscando provisões de serviços públicos essenciais, como nos campos da saúde, educação e de bem-estar social (HIRST, 2002). As contribuições das associações voltadas especialmente ao aprofundamento e ampliação da democracia contemporânea são, desse modo, a base da democracia associativa. Sua existência está condicionada a uma vida associativa mais robusta, vibrante, articulada e funcional (WARREN, 2001; HIRST, 2002). A robustez das associações aqui sugerida relaciona-se ao componente central das associações, ou seja, a noção de capital social. Segundo Herreros (2003), esse conceito é adotado desde os anos 1970 para se referir a um conjunto de recursos inerentes às relações de famílias e de organizações sociais comunitárias. Alguns aspectos do capital social seriam visualizados a partir da facilitação e segurança oferecidas pelas estruturas sociais às ações individuais de seus atores ou mesmo pela sua contribuição à cidadania, confiança interpessoal e promoção do *accountability*. De acordo com Baquero

(2001), o conceito ganhou evidência em virtude dos trabalhos de autores como Pierre Bourdieu e James Coleman para apontar as vantagens da participação de pessoas nas comunidades ainda nos anos 1970. A maior notoriedade do termo, no entanto, advém da contemporaneidade, a partir de Putnam (1993), que reforçou o papel do capital social, enfatizando o conceito como uma das principais características das organizações sociais no âmbito da formação de redes, normas e laços de confiança.

Nesse sentido, a noção de capital social é entendida como um meio de facilitar ações coordenadas de cooperação, gerando benefícios mútuos e reforçando investimentos de capital humano, físico e econômico, ao favorecer inclusive o maior desenvolvimento e a efetividade dos governos locais. Rochon e Stolle (1998), acompanhando o raciocínio de Putnam, viram nas sociedades associativas o componente central do capital social, que se manifesta quando as sociedades de associações voluntárias criam interações entre seus membros e quando aumentam as possibilidades de que a confiança entre seus membros possam ser desenvolvidas. Segundo Baquero (2004), na ciência política brasileira, o estudo do capital social se relacionou basicamente às pesquisas de opinião sobre valores e atitudes, que partiriam de indicadores como da participação em organizações sociais, ou mesmo do aumento da confiança entre os atores comunitários.

Enquanto essência do associativismo, o capital social também influenciou os efeitos democráticos das associações, constituindo um ingrediente da promoção da ação coletiva e de boas políticas, inclusive com funções efetivas nas economias modernas (EDWARDS, 2004). Todavia, o capital social poderia ser melhor visualizado e compreendido em alguns tipos de associações, como as *primárias*, que são constituídas basicamente por amigos ou membros da família, sendo de certo modo fechadas às outras conexões; *secundárias* ou *intermediárias* que, ao contrário das primárias, envolvem grupos cívicos, clubes de esportes, associações religiosas, entre outros grupos que apresentam maior potencial democrático e, conseqüentemente, maior estoque de capital social; e *terciárias*, caracterizadas por grupos de interesses e organizações profissionais (WARREN, 2001). As associações e o capital social são algumas das principais balizas da democracia e

assumem, como apontou Baquero (2001), importância fundamental, especialmente no âmbito da América Latina, em virtude de operar coletivamente e de forma horizontalizada, pois: “A mera proliferação de associações, sem um sentido de geração de redes de confiança, em nada contribuem para gerar cidadãos mais críticos e participativos” (2001, p. 58). Em linhas gerais, há necessidade da superação de obstáculos culturais e estruturais para a aplicação do conceito de capital social, bem como da interação entre Estado e sociedade e da transparência fundamentada nas relações de confiança e lealdade.

1.2 Alguns aspectos do associativismo na teoria brasileira

Uma vez discutidos alguns cenários do associativismo e sua potencialidade democrática, abordaremos nesta seção o contexto do associativismo brasileiro. O associativismo brasileiro foi marcado nas últimas décadas por amplo leque de contribuições que transitaram até os anos 1980, predominantemente associados à teoria da ação coletiva. Nesse período, as análises em torno de uma perspectiva tocquevilleana foram menos evidentes, ganhando maior projeção somente a partir dos anos 1990. O predomínio de abordagens mais generalistas, influenciadas principalmente por Tocqueville passaram a ampliar a compreensão sobre o associativismo brasileiro, contribuindo para seu aprofundamento no debate democrático.

Antes de retratar esse período mais “fértil” do associativismo democrático, vale destacar o desenvolvimento de algumas das primeiras manifestações do associativismo no Brasil. A esse respeito, podemos discorrer inicialmente sobre o associativismo de cunho religioso, exercido de modo especial pelas Santas Casas de Misericórdia, pelas irmandades religiosas e pelas irmandades leigas (AVRITZER, 1997). Estas últimas tinham como finalidade principal contornar a proibição de entrada de ordens religiosas em regiões auríferas. Outro tipo de associativismo desse período seria aquele promovido pelas lojas maçônicas brasileiras, que

diferiam das europeias, que rompiam com os diversos padrões e interesses dominantes de identidade e religião, reagindo inclusive ao absolutismo. Ao contrário, no Brasil, as lojas maçônicas tiveram características mais conservadoras, associando-se aos interesses governistas e tornando-se incapazes de romper com a monarquia (LANDIM, 2006). Por fim, ainda se destacam no país as sociedades beneficentes de auxílio mútuo e as associações abolicionistas. De acordo com Jesus (2007), as primeiras situam-se entre os anos 1860 e 1887, como associações bastante expressivas. Ampliando o quadro de associações do século XIX, o autor aponta para diversas entidades conforme quadro abaixo:

Gráfico 2 - Associações por tipo e quantidade 1860-1887



Fonte: Jesus (2007, p. 156-170). Organizado pelo autor.

Ainda de acordo com Jesus (2007), o associativismo das sociedades beneficentes mostrou ser uma das entidades que, além de expressiva, também era

bastante diversificada, apresentando-se como mais de 14 tipos de entidades associativas. As associações abolicionistas, por outro lado, foram caracterizadas por Avritzer (1997), como algumas das principais representantes do surgimento da esfera societária brasileira. De acordo com Teixeira (2005), essas sociedades constituíram uma primeira tentativa de organizar a sociedade civil. Assim, ao longo dos anos 1870 do século XIX, é possível observar a formação de uma esfera associativa, caracterizada pelos primeiros clubes abolicionistas brasileiros nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo (AVRITZER, 1997)¹². Embora o período colonial já aponte para a rica diversidade das associações brasileiras, estas ainda podem ser consideradas, de modo geral, amorfas, desarticuladas e com pouca capacidade de organização (TEIXEIRA, DAGNINO e SILVA, 2002). No entanto, o perfil desse tipo de associativismo começa a mudar nos séculos seguintes, com a emergência de um associativismo mais influente, efetivo e com repertórios e formas de engajamento mais amplas.

O fortalecimento da ação coletiva, especialmente a partir dos séculos XIX e XX, resulta em um associativismo mais atuante no âmbito das mudanças reivindicadas, favorecendo a ampliação da democracia ao destacar pelo menos dois tipos de entidades associativas: o associativismo sindicalista e o associativismo beneficente. Este último, já presente desde o período colonial, teve maior expressão a partir do fim da escravatura, quando se agravaram as condições econômicas do país e a classe trabalhadora foi fortemente afetada (TEIXEIRA, 2005). Já o associativismo sindicalista emerge na década de 1990, marcando o crescimento do movimento sindical, especialmente a partir da criação do *Centro da Classe Operária*, que incentivava as organizações e sindicatos, orientados principalmente por uma ideologia de caráter anarquista, destacando-se a *Liga de Resistência*, a *Liga Democrática* e as *associações estudantis*. Esse tipo de associativismo, no entanto, passou por transformações significativas do final do século XIX até o século XX,

¹² Em um exame mais recente dos anos 1860-1871, Alonso (2011) identificou, no entanto, a existência de pelo menos 18 associações abolicionistas em diversos outros estados. Estas estariam concentradas em nove estados, sendo cinco associações em São Paulo, três na Bahia, duas no Rio de Janeiro, Pernambuco e no Ceará e uma no Amazonas, Maranhão, Piauí e no Rio Grande do Sul.

momento em que as associações profissionais e de classe começaram a ter maior importância política, especialmente no período getulista, quando o sindicalismo enquadrado no governo passa a ser um instrumento de pacto populista (TEIXEIRA, 2005).

O século XX traz a ampliação dos fenômenos ligados às mudanças no padrão da ação coletiva, a partir da construção de solidariedades locais que se ligam à ideia de comunidades autônomas e solidárias, favorecendo novas práticas e formas de associação. As organizações não governamentais (ONGs) são um dos exemplos desses atores que refletem a história do associativismo do final dos anos 1960, forjando, segundo Landim (1988), seu próprio estilo de existência e de atuação. A partir desse tipo de organização, a autora elabora um dos primeiros balanços quantitativos dessas entidades organizativas no país, apontando no fim dos anos 1980 a existência de 1.208 organizações não governamentais a serviço do movimento popular da mulher e do negro – SMP, distribuídas entre 378 cidades, sendo 352 delas localizadas em municípios interioranos. No entanto, a maior concentração (729 ONGs) encontrava-se nas capitais, representando 60,3% do total, enquanto apenas Rio de Janeiro e São Paulo concentravam 44,6% de todo o volume. Além dessas regiões, o maior número de ONGs se concentrou nos estados de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que eram alguns dos principais polos econômicos, culturais e políticos do país naquele momento¹³.

Os anos 1970, no entanto, podem ser considerados um divisor de águas no âmbito do associativismo brasileiro, não só por delinearem uma sociedade civil mais autônoma e democrática (AVRITZER, RECAMAM e VENTURI, 2004), mas também por enfatizarem importantes mudanças na arena societária brasileira e latino-americana. Avritzer (1997) salienta que esse período também é importante por marcar, a formação de um novo associativismo, caracterizado por mudanças que se relacionariam, sobretudo, à ruptura do padrão homogêneo de ação coletiva em vigor pelo menos desde os anos 1930. A configuração desse novo cenário ocorre a partir da identificação de transformações importantes no padrão da ação coletiva,

¹³A concentração das organizações civis em grandes centros urbanos do país tem como um dos fatores explicativos a maior densidade populacional decorrente principalmente da rápida transição de uma população basicamente rural para uma população de perfil mais urbano.

identificadas, segundo o autor, a partir: a) da redução da influência da vida sindical nas formas de ação coletiva, que denotaria a sobreposição da territorialidade sobre a funcionalidade; b) da construção das solidariedades locais a partir da introdução de práticas de autoajuda e da ideia de comunidades autônomas e solidárias; c) da ruptura da classe média com a concepção de participação em setores populares¹⁴; e d) do surgimento de um conjunto de associações temáticas, formado por grupos de direitos humanos (anos 1970) e por grupos ecológicos (anos 1980). Segundo o autor, o surgimento desses novos atores marcaria uma forma de ocupação do espaço público latino-americano totalmente distinto, na medida em que rompe com modelos anteriores, especialmente do período populista.

Em linhas gerais, as mudanças apontadas refletiriam, não apenas a pluralização dos atores sociais, mas também de temas articuladores da ação coletiva a partir de movimentos culturais, corporativos e associações comunitárias, que fomentam a ideia de um espaço público plural que formalizaria e estruturaria a identidade de diversos atores. Avritzer (1997) salienta que o associativismo dos anos 1970 também chamaria atenção para dois aspectos centrais: 1) a ruptura do sistema corporativo de representação de interesses, que demarca a dissolução de formas de ação, permitindo a multiplicação de formas societárias de solidariedade; e 2) a questão da pluralidade de atores e temas, que destaca no Brasil de final do século traços homogeneizantes, tais como a forte influência do associativismo de fundo religioso, que impede que instâncias de solidariedade se convertam em fonte de pluralidade.

Outra característica do associativismo brasileiro refere-se ao fato de o país ser considerado de baixa propensão associativa, fenômeno que também está relacionado às formas de poder clientelista se verticais de organização da sociabilidade política brasileira, o que é fruto do próprio processo de colonização (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURI, 2004). Reflexo ou não deste panorama, análises quantitativas sobre o associativismo mostraram oscilações quanto às filiações associativas. Um exemplo disso encontra-se nas análises desenvolvidas

¹⁴ Aspecto que levaria a classe média a se autorrepresentar e atuar em nome próprio nas suas reivindicações em torno da esfera pública, contribuindo para a pluralização das formas de ação coletiva.

por Ivo (2001), em torno dos dados da PNAD/PME/IBGE¹⁵, que indicaram quedas esporádicas no número de filiações de diversas entidades associativas entre os anos 1980 e 1990, em especial das associações de classe¹⁶. Houve exceção apenas com relação ao número de filiações sindicais que apresentaram um aumento de 20% no período pós-constituente, o que contribuiu para a transformação de associações de funcionários públicos e de associações profissionais em sindicatos.

O sensível aumento das entidades associativas, embora com oscilações, não reduz o fato da baixa propensão associativa apontada por Avritzer, Recamán e Venturi (2004), uma vez que esse reflexo não pode ser avaliado apenas pelos números oficiais de filiação, mas também pela constituição de esferas públicas reduzidas, fracas e revestidas por práticas clientelistas e mandonistas, frutos da herança política do país. Essa premissa, no entanto, não implica na ausência de entidades associativas mais densas no Brasil, haja vista as diferentes manifestações associativas existentes no país. Nesse sentido, Ivo (2001) destaca o município de Porto Alegre, RS, como sendo a região de maior número de filiações a sindicatos em associações comunitárias em 1996¹⁷ em relação a outras regiões do país. Esse dado reforça que as variações quantitativas do associativismo brasileiro contemporâneo também são resultados dos contextos e cenários que influenciam o seu perfil e desenvolvimento. Todos estes fatores enfatizam a necessidade de olhares específicos sobre os atores associativos, que fornecem pistas importantes para desvendar e melhor compreender o associativismo brasileiro.

¹⁵ As classificações associativas adotadas pelo IBGE através do PNAD e PME em 1988 destacavam, segundo Landim (2006), entidades como a dos sindicatos de empregados, associações de empregados, partidos políticos e organizações comunitárias. Estas últimas abrangem, segundo a classificação da PNAD, também as associações de moradores de bairros, associações religiosas e filantrópicas, associações esportivas, dentre outras. A partir dos dados da PME de 1996, se observa um tratamento classificatório mais formalista do associativismo, em que denominações como a do associativismo sindical envolveria, segundo a autora, principalmente os sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho.

¹⁶ O associativismo de classe tem como ponto de referência os órgãos de classe com pessoas de diferentes categorias profissionais e os chamados órgãos comunitários, compostos por entidades que reúnem facultativamente pessoas residentes em determinadas áreas ou bairros. Este último núcleo contemplava também as associações de bairro, associações religiosas, recreativas, esportivas, culturais, filantrópicas, entre outras, conforme dados da PNAD.

¹⁷ Esses dados se alteram em alguma medida na atualidade e são melhores esboçados nas seções seguintes, quando exploramos os tipos e a distribuição do associativismo no país.

1.2.1 Os movimentos sociais e a formação do associativismo comunitário

O tratamento do associativismo a partir da mobilização e reivindicação no âmbito de demandas sociais e lutas por direitos sociais é marcado amplamente na literatura brasileira pelos estudos sobre os movimentos sociais. A teoria dos movimentos sociais ou da ação coletiva trouxe, até o final dos anos 1980, diversos subsídios para compreender as relações entre a sociedade e o Estado. Nesse sentido, a influência dos movimentos sociais da Europa contribui para a interpretação dos movimentos surgidos em diversas partes do mundo desde o século XIX. No entanto, no final dos anos 1970, ganham maior expressão especialmente no Brasil os “novos movimentos sociais”, entre os quais estão movimentos de gênero, pacifistas, ecológicos, nacionalistas, entre outros. Conforme aponta Alexander (1998) esses movimentos, de modo geral, seriam derivados de processos não institucionalizados, com a finalidade de mudar a distribuição de recompensas, sanções sociais e as formas de interação. Por outro lado, os movimentos sociais urbanos foram, conforme Jacobi (1987), alguns dos mais encorpados, ao atuar de forma similar aos movimentos de países capitalistas avançados diante a sua multidimensionalidade e busca por mudanças.

No Brasil, segundo o autor, os movimentos urbanos foram fortemente relacionados às reivindicações que se associam à agudização das carências urbanas e à exclusão. Esses fatores colaboram para o surgimento de diversos movimentos que mobilizam e aparecem como resposta espontânea ao autoritarismo e à incompetência dos governos (CARDOSO, 2008). Nesse contexto, as classes populares que formaram os movimentos urbanos atuaram em um duplo jogo, pretendendo “lutar pelo reconhecimento de seus direitos cidadãos e viabilizar suas demandas, diminuindo suas carências” (CARDOSO, 2008, p. 330). Assim, o alto fluxo de demandas, aliado à baixa capacidade de atendimento pelos gestores públicos acirraram as relações entre estado e sociedade, influenciando a ativação e atuação de diferentes atores coletivos.

As manifestações de movimentos urbanos em prol do atendimento de

suas demandas, especialmente por melhores condições de vida, foi uma prática comum, que ocorreu em diversos centros urbanos do país, especialmente no processo de redemocratização. A luta por maior democratização se ancorou, sobretudo, na luta por direitos ou de *direito a ter direitos* que destacou diversos movimentos sociais como os voltados as demandas por moradias, creches e saúde pública. Conforme destacaram Teixeira, Dagnino e Silva (2002, p. 48), estes movimentos manifestaram um teor político “qualitativamente diferente dos anos anteriores, pois politizaram como nunca a questão urbana repelindo-se as relações de subordinação com o estado e conferindo status de direito as suas reivindicações.”

Outra característica ou aspecto importante do período de democratização foi relacionado na literatura brasileira à influência da Teologia da Libertação, representada como uma das utopias mais importantes da sociedade contemporânea (SCHERER-WARREN, 1993). Entre suas raízes, repousa a utopia pela libertação de toda a América Latina, ideia que seria construída em torno de princípios orientadores básicos, tais como a opção preferencial pelos pobres e o estímulo ao engajamento nas lutas contra as variadas formas de opressão, que visariam desencadear o processo de libertação. A Teologia da Libertação foi implementada por segmentos da Igreja Católica, que multiplicaram as chamadas *Comunidades Eclesiais de Base – CEBs*, tanto em áreas rurais empobrecidas como também em favelas urbanas e outros espaços específicos. Segundo reportam Teixeira, Dagnino e Silva (2002), nos anos 1970, as CEBs consideradas um meio de ação de setores progressistas da igreja junto às populações urbanas e rurais, especialmente no âmbito material e religioso.

Este tipo de entidade se destacou no estado do Mato Grosso do Sul, que também viu surgir outros segmentos religiosos, como as *Pastorais Operárias e as Comissões Pastorais da Terra - CPT*. Os segmentos religiosos, tanto da Igreja Católica como das Igrejas Evangélicas, como a de Confissão Luterana, fortaleceram a defesa ao direito pela terra e pelo enfrentamento da violência em todo o país. A mobilização dos atores sociais influenciados basicamente pelo cenário de carências e pela Teologia da Libertação trouxe reflexos em praticamente todas as regiões brasileiras, aglutinando e fortalecendo interesses em comum de diversos atores. Em

relação ao estado do Mato Grosso do Sul, isso também resultou na divisão do estado, tornando-se um divisor de águas no âmbito das transformações ocorridas em todos os segmentos do estado nos anos 1970 e 1980. A consolidação do novo estado trouxe consigo desafios em termos de desenvolvimento urbano, realçando antigos problemas, inclusive os decorrentes da expansão das fronteiras agrícolas. Junto a esse panorama, tornou-se mais evidente a inabilidade de gestores públicos e de atores da sociedade política para lidar com demandas crescentes de diferentes segmentos sociais em ebulição em todo o estado.

O município de Campo Grande, enquanto capital, sintetizou todo esse processo de mudança, repetindo e demarcando, segundo Bittar (1999), o descompasso entre o crescimento populacional e o aumento dos serviços essenciais voltados à nova estrutura urbana que se consolidava. Em face desse panorama, nos anos 1970–1980, Campo Grande já contava com movimentos sociais e sindicais expressivos como os de estudantes secundaristas, professores e outros segmentos importantes que pressionavam o Estado por diferentes demandas democráticas. Nesse contexto, é possível destacar o *Movimento dos Posseiros Urbanos – MPU*, surgido em 1987, em virtude das demandas urgentes de moradia, ocupando, nesse mesmo ano, duas regiões importantes da cidade: a região leste, com saída para São Paulo; e a região sul, com saída para o interior do estado em direção ao município de Aquidauana. Esse movimento foi criado como um instrumento que pudesse unir as organizações dos trabalhadores sem terra e os sem teto da cidade. Outro movimento de destaque foi o *Movimento Popular de Saúde – MOPS*, que se organizou a partir de 1984 em Campo Grande, defendendo a criação de espaços e visando a valorização de técnicas de medicina alternativa e da medicina caseira, realizando atividades em todo estado (JORNAL DO DOS MOVIMENTOS POPULARES, 1987). Por outro lado, além dos movimentos comunitários com a atuação marcante, estão as associações de moradores. Entre elas, merecem destaque a associação de moradores do bairro Coronel Antonino, que se mobilizou em torno de demandas pontuais nos anos 1980, sendo criada diretamente pela influência das Comunidades Eclesiais de Base, e a Federação das Associações de Moradores do Estado do Mato Grosso do Sul – FAMEMS, que teve grande atuação tanto no município como no estado.

O associativismo de moradores pode ser considerado a base do associativismo comunitário local. De modo geral, seus atores são caracterizados como atores territoriais que trabalham basicamente em nome de uma “comunidade imaginária” (HOUTZAGER, LAVALLE e ARCHAYA, 2004). Esse tipo de associativismo ganhou destaque especialmente na política local, tendo maior impulso no Brasil a partir dos anos 1970, quando passou a adotar estratégias de ação, posicionadas inclusive em polos ideológicos opostos (GAY, 1990; LAVALLE e BUENO, 2012). Nesse sentido, nos anos 1980, as associações de moradores passam também a ser pensadas como registros dos movimentos sociais, dada a sua mobilização e atuação enquanto movimento de bairro. Sob essa condição, as mesmas também se enquadram no campo de movimentos populares, distinguindo-se pela origem socioeconômica de outras associações, tais como das associações de amigos do bairro – SABs, e das associações de moradores de classe média. Segundo Boschi (1987), essa distinção é importante à medida que opera com pautas e demandas da arena redistributiva ou distributiva no âmbito das políticas públicas.

Kowarick (1986) aponta que os variados tipos de associativismo rompem com a ideia de um povo totalmente amorfo, facilmente cooptado e incapaz de desempenhar um papel ativo na arena política. Ao contrário, o associativismo permite ao povo buscar operar e ser ouvido em plano de direitos frente ao Estado, em função de lidar no dia a dia com uma condição de periferia e por ter dificuldade de demandar e se fazer ouvir no âmbito do governo local (LAVALLE, CASTELLO, BICHR, 2008). Para Gay (1990), todas essas características dos atores associativos não seriam elementos novos no Brasil, pois o associativismo tem servido como um dos maiores veículos de incorporação política e popular desde os anos 1950, ao se multiplicar e, em alguns casos, ao mudar sua orientação política frente às expectativas da política.

Ao longo dos anos 1980, um dos pontos fortes das associações de moradores, especialmente das de favelas do Rio de Janeiro, centrava-se no fato das mesmas terem boas articulações e canalizarem amplo volume de demandas (DINIZ, 1983). Nesse sentido, as associações de moradores seriam classificadas como

“organizações voluntárias formadas com base em relações de vizinhança em torno de interesses comuns específicos” (DINIZ, 1983, p. 32). No Rio de Janeiro, essas associações surgem e são regulamentadas desde os anos 1960, expressando uma iniciativa da administração estadual com objetivo de institucionalizar um canal de comunicação entre a comunidade e os órgãos estaduais (DINIZ, 1983). Sob esse contexto, são vistas como um dos dilemas “da arte da associação” que, segundo Boschi (1987), suscita o desafio de como institucionalizar práticas coletivas que escapem da ingerência do Estado em um cenário de abertura e abrandamento dos controles. Segundo o autor, os estágios constitutivos das associações expressam seu empenho em promover o convívio democrático, contrapondo, ao mesmo tempo, o ambiente autoritário do momento. É nesse cenário que as associações mais contemporâneas se diferenciam em partes das associações do período autoritário, sobretudo pelo teor de sua proposta política. No período autoritário, as associações não têm um caráter tão oposicionista e nem são politizadas, segundo reflete o autor.

Os Clubes de Mães, por outro lado, são formados por atores que emergiram e foram mais ativos, especialmente em São Paulo nos anos 1970. Segundo Sader (1988), embora haja registros que apontem que essas instituições já estejam ativas desde os anos 1950, os Clubes de Mães se desenvolvem influenciados principalmente pela Igreja Católica e com o apoio de entidades como Lions clubs, que prestavam trabalhos de assistência e caridade a esses clubes. Assim, de acordo com o autor, se em um primeiro momento algumas mulheres mais instruídas e capacitadas buscavam ensinar outras por vezes mais pobres a bordar, costurar e fazer outros trabalhos, em um segundo momento – como foi o caso de São Paulo – essas mulheres passaram a se organizar de forma independentemente, atuando especialmente no campo da assistência social e de ações de caridade. A partir dessa perspectiva, os Clubes de Mães passam a se constituir em torno de três aspectos: a) a organização por elas mesmas; b) constituição de uma organização de Clube de Mães; e c) valorização da luta contra a injustiça em substituição ao assistencialismo caritativo.

As novas posturas e mudanças dos Clubes de Mães marcam sua atuação mais intensa em prol de seus direitos e interesses, agindo em diversas situações

como um movimento. Um dos primeiros movimentos de grande importância foi o *Movimento do Custo de Vida*, que simbolizou, sobretudo, a unificação e a politização das atividades de base dessas organizações. No entanto, a noção de direitos passou a ganhar maior projeção no associativismo comunitário entre os anos 1970 e 1980, quando se tornou foco central de debate. De acordo com Boschi (1987), esse aspecto está relacionado à orientação ideológica voltada a uma concepção de organização, no sentido de uma maior abertura de espaços democráticos, de modo que a noção de participação passa a ganhar mais força. Em linhas gerais, ao longo dos anos 1990, diversos atores que compõem o associativismo começam a perder sua centralidade no debate acadêmico em virtude de suas reivindicações distributivas, da baixa visibilidade e em função da sua capacidade mínima de disputar a agenda pública (LAVALLE e BUENO, 2012). Contudo, o papel mais periférico em relação ao período anterior não é menos importante, pois os atores do associativismo passam a desempenhar principalmente funções de representação e de intermediação enquanto movimentos sociais, estabelecendo relações na luta por mudanças pontuais no plano territorial (LUCHMANN, 2011a). Além disso, esses atores ganham relevância na inter-relação com o Estado em torno de seus papéis no processo de demandas territoriais (LAVALLE e BUENO, 2012). Dessa forma, as associações comunitárias figuram como alguns dos atores relevantes, embora com a ampliação das instituições participativas e a reconfiguração dos atores coletivos ganhem menor projeção em alguns cenários, dada a projeção de atores mais centrais, como é o caso das articuladoras.

1.2.2 As articuladoras e sua centralidade no debate associativo

A reconfiguração das associações, especialmente no cenário da pós-democratização, mostrou novas tendências no campo relacional entre a sociedade e o Estado, bem como a institucionalização de demandas e a interação de diversos atores sociais com as autoridades legislativas, executivas e judiciárias (LAVALLE e SZWAKO, 2015). Tais características revelam o novo “padrão” do associativismo,

que engloba a agregação de demandas, a coordenação e a representação e atuação mais efetiva em nome de outros atores sociais. Nesse contexto, as entidades associativas de articulação ou “articuladoras” passam a ganhar maior espaço na sociedade, posicionando-se ao lado dos movimentos sociais e demonstrando ampla capacidade de agregação de demandas, coordenação e forte atuação ao lado de outros atores relevantes, sendo constituídas como: “uma espécie de sociedade civil de segundo nível, quer dizer, um conjunto de entidades constituídas por outras associações ou entidades civis” (LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2004, p. 46). Conforme definem os autores, as articuladoras, enquanto atores de terceiro nível exprimem:

o resultado dos esforços de outras organizações civis — em boa medida das ONGs, mas não só — no sentido de ampliar e fortalecer o trabalho por elas desenvolvido mediante a institucionalização de atores com capacidade de coordenar e impulsionar as agendas dos seus membros, bem como de representá-los perante o poder público e perante outros atores políticos, econômicos e inclusive civis (LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2006, p.41).

Contudo, as articuladoras não se confundem com fóruns, conferências ou mesmo outros espaços de coordenação da ação entre atores da sociedade civil, à medida que são organizações plenamente institucionalizadas. Além disso, esses atores se fundamentam na concepção de que seus beneficiários também são membros, inclusive no plano jurídico, diferenciando-se, nesse caso, dos movimentos sociais. Em alguns cenários específicos, as articuladoras se apresentam como ONGs, embora também apareçam sob a forma de outros atores, representando os interesses de comunidades imaginárias nos âmbitos municipal, estadual e nacional, a partir de federações de associações, associações de associações, centrais de movimentos sociais e associações de base, como as associações de moradores, centros e associações comunitárias (HOUZATGER, LAVALLE e ARCHAYA, 2004).

O ponto chave dessas entidades é sua centralidade, adquirida à medida que se posicionam junto aos movimentos pela capacidade de agregação de demandas e de coordenação e atuação com outros atores. Isso ocorre

principalmente a partir dos anos 1990, quando alguns atores perdem centralidade, cedendo lugar outros, que passam a operar sobre novas dinâmicas, especialmente nas relações estabelecidas com o Estado, ao preservar posições importantes, como no âmbito da intermediação e da articulação de demandas junto aos governos em seus três níveis de poder (LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2004). A intermediação, em especial a política, pode ser vista como uma ação inerente à mobilização social e às tarefas de coordenação de atores mobilizados, tais como as articuladoras (LAVALLE e VON BULLOW, 2014).

Os atores de intermediação figuram como indivíduos ou grupos que, a partir da sua vantagem posicional, exercem a intermediação graças às assimetrias do poder vigente (LAVALLE e ZAREMBERG, 2014). Os atores de mediação ou intermediação inserem-se em um cenário conjuntural, ocupando uma posição intermediária dentro de uma relação, podendo ser caracterizados como *brokerage*. “Teoricamente, *brokerage* são um pequeno número de mecanismos pelos quais, indivíduos (ou grupos) desconectados ou isolados de indivíduos podem interagir econômica, política e socialmente” (STOVEL e SHAW, 2012, p. 140, **tradução nossa**).

A intermediação também pode ser vista como um processo de conexão entre atores em um sistema de relações sociais, econômicas e políticas, que visa facilitar a transação entre os atores, em especial para obtenção de recursos e demandas (GOLD e FERNANDES, 1989; STOVEL e SHAW, 2012). Sobretudo no contexto político, a intermediação é empregada como um conceito que ultrapassa as formas tradicionais do clientelismo. Isso ocorre em função dos desdobramentos das experiências de inovação democrática e de radicalização política, vividas especialmente no Brasil, onde o conceito de intermediação tem sido basicamente limitado a:

[..] modalidades informais e prejudiciais ou indesejáveis de intermediação “clientelismo”, modalidades autorizadas, submetidas a prestação de contas, e institucionalizadas de intermediação “representação” e modalidades de agência direta não mediada

(participação).(LAVALLE e ZAREMBERG, 2014, p. 23, **tradução nossa**).

Segundo os autores, o baixo quadro de possibilidades de associação do conceito parece não dar conta do amplo campo analítico, no qual a intermediação é atualmente empregada e uma dimensão mais ampla suporia a superação do binômio intermediação/representação, haja vista que estes correm em pistas paralelas. Assim, intermediação é um termo que pode ser ampliado continuamente, em especial na política, em que *brokerage* seria uma tipologia semelhante a qualquer relação de intermediação entre indivíduos. Em termos de aplicabilidade, as articuladoras ou as entidades de intermediação também foram associadas em alguns cenários como atores-ponte e atores-rede, em um contexto conjuntural dadas as diferentes estruturas de mediação. Considerando algumas dessas possibilidades, Gould e Fernandez (1989) enfatizaram cinco tipos de relações de intermediação: 1) *coordinator* - coordenação; 2) *itinerantbroker* - itinerante; 3) *gatekeeper* - monitoramento; 4) *representative* - representação; e 5) *liaison* - ligação.

O primeiro tipo envolve os serviços de um agente que, em geral, é o principal membro individual ou coletivo de algum grupo. A segunda forma de intermediação se relaciona a um subgrupo, cuja intermediação ocorre com um grupo diferente, sendo o mediador um ator externo. Já o terceiro e quarto tipos exercem papéis de monitoramento e representação apenas das questões discutidas. Por fim, o quinto tipo de intermediação, também exercido por atores externos, desempenha uma função intermediária do fluxo de mediação entre o emissor e o receptor. As cinco formas apontadas são algumas das práticas que podem ser associadas às entidades de articulação, sobretudo, no campo da representação. A esse respeito, a compreensão da ausência da representação política faz com que se ativem atores sociais e organizações civis – em nosso caso, as articuladoras, representantes de outros atores, em sua maioria pobres ou excluídos (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006b). Nesse contexto, a intermediação envolveria:

O reconhecimento explícito da importância de mediar interesses

junto ao estado para abrir canais passíveis de serem percorridos por reivindicações de direitos que, normalmente não encontrariam vias de expressão nas diversas instâncias de tomada de decisão do poder público (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006b, p.58).

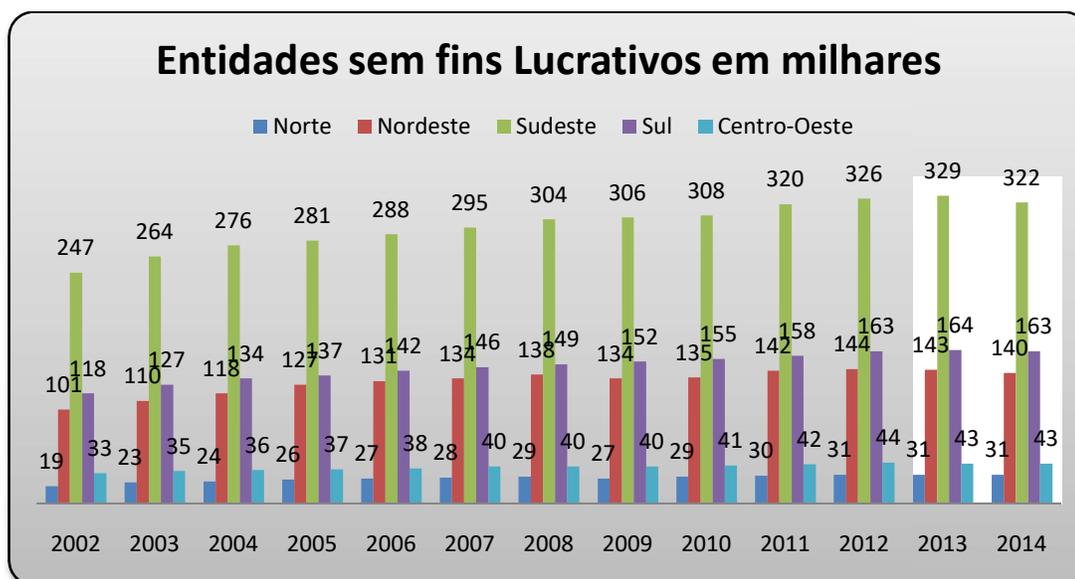
As articuladoras vêm ganhando mais notoriedade na literatura contemporânea a partir da intermediação política. Sua importância consiste, entre outras coisas, em diminuir a distância entre grupos ou ainda atenuar uma desigualdade que não é necessariamente de renda, mas de acesso ao Estado (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006b).

1.2.3 O associativismo institucionalizado

A teoria associativa, conforme abordada até aqui, trouxe algumas pistas importantes sobre a compreensão e o desenvolvimento do associativismo. Contudo, a diversidade do associativismo nos permite observar dois grupos de atores: aqueles muitas vezes não registrados formalmente em nenhum órgão, cartório ou entidade específica e aqueles que se encontram plenamente institucionalizados e presentes em um ou vários bancos de dados oficiais. Apresentaremos aqui um balanço quantitativo dos atores institucionalizados e de sua distribuição regional. Para isso, consultamos diferentes bancos de dados, visando ampliar a compreensão tipológica do associativismo nacional. O esforço empreendido tornou-se inicialmente um desafio, haja vista a inexistência de um único banco de dados mais abrangente ou mesmo de dados integrados ou padronizadas em classificações tipológicas similares. Desse modo, foi necessário consultar diversas fontes, embora algumas estivessem inter-relacionadas, partindo inicialmente dos dados quantitativos da RAIS do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Essa fonte nos possibilitou estabelecer nosso primeiro balanço associativo, tendo como parâmetro as entidades classificadas pela sua natureza jurídica, no caso, as “entidades sem fins lucrativos” que abarcam, sobretudo, associações, fundações e organizações de natureza variada. Os dados disponíveis sobre esse tipo de enquadramento normativo são

aqueles que abrangem possivelmente diversas denominações organizativo-associativas, sem fazer nenhuma alusão à variação tipológica dessas associações. O gráfico a seguir ilustra como essas entidades estão distribuídas entre as cinco regiões brasileiras entre os anos de 2002 e 2014.

Gráfico 3 - Entidades sem fins lucrativos 2002-2014

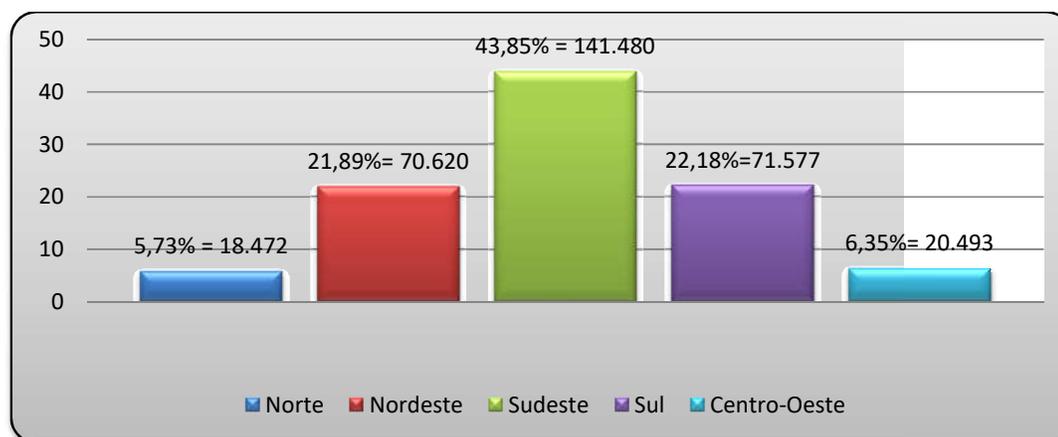


Fonte: MTE/RAIS (2016). Organizado pelo autor.

A partir dos registros de entidades sem fins lucrativos até 2014, podemos observar alguns extremos. A Região Sudeste apresentou o maior número de registros, enquanto Região Norte foi a região com menor número dessas entidades. A categoria “sem fins lucrativos” é bastante ampla e, envolve diversos tipos de entidades que são esporadicamente reclassificadas, principalmente em função da necessidade de adequação às estatísticas de comparação internacional, conforme as análises a serem adotadas institucionalmente. Em todo caso, exploramos também outras tipologias de entidades institucionalizadas bastante conhecidas, embora ainda genéricas, ou seja, as Organizações da Sociedade Civil – OSCs, que reúnem diversas denominações sociais igualmente relacionadas às entidades sem

fins lucrativos, e as Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, que são entidades especialmente habilitadas a lidar com recursos públicos. Para tanto, recorreremos ao Mapa do Associativismo, projetado pelo IPEA, que possibilitou a consulta sobre os dados relativos às OSCs; e ao banco de dados do Ministério da Justiça, que nos forneceu dados sobre as OSCIPs. Os gráficos a seguir ilustram esses dados.

Gráfico 4 - Distribuição das organizações de sociedade civil em 2016

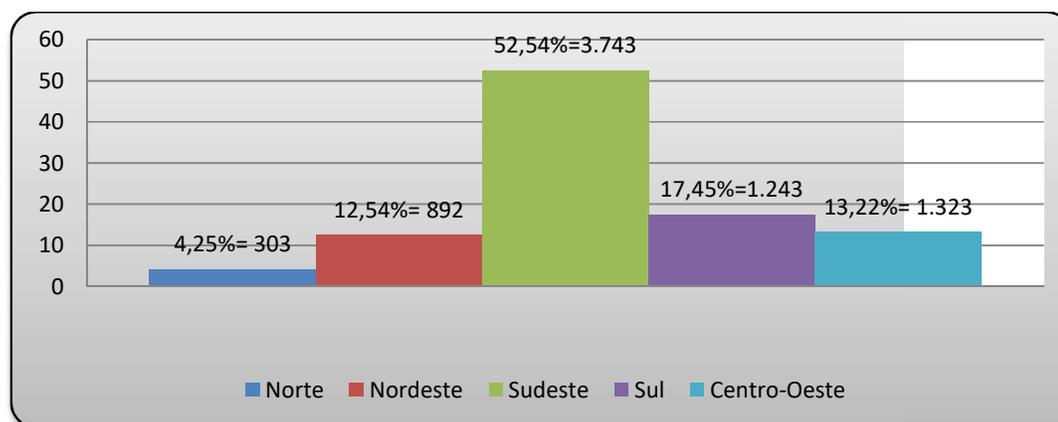


Fonte: Mapa do associativismo (2016).

Os dados ilustrados neste gráfico referem-se a 322.642 entidades classificadas como organização da sociedade civil. No entanto, esses números são baixos se comparados ao total das entidades sem fins lucrativos mostrados anteriormente. Em relação ao total geral, 285.345 (88,44%) das entidades são caracterizadas como associações privadas; 30.619 (9,49%) como entidades religiosas; 6.227 (1,93%) como entidades ou fundações privadas; e 452 (0,14%) constituem outras modalidades. Entre 2009 e 2015, segundo o referido mapa, 78.138 entidades mantiveram relação com o governo federal. Em relação às entidades sem fins lucrativos, a Região Sudeste também foi a região com maior número de entidades, enquanto a Região Norte apresentou o menor número de

registros. Outro diferencial se relacionou à maior variação tipológica e à apresentação de categorias mais objetivas, como a de entidades religiosas, que não foram tratadas de modo mais específico nos dados das RAIS, como apresentamos anteriormente. Já em relação às entidades associativas que compõem as OSCIPs, observamos em nosso levantamento números totais menores quando comparados às tipificações organizativas anteriores, como ilustra o gráfico a seguir:

Gráfico 5 - Distribuição das OSCIPs por regiões em 2016



Fonte: Ministério da Justiça (2016).

A distribuição proporcional dessas entidades por região se assemelhou aos gráficos anteriores, porém com um melhor detalhamento, pelo menos no que tange ao seu campo de atuação. Os números finais das OSCIPs por regiões foram obtidos pela somatória entre os estados, após consulta realizada ao banco de dados do Ministério. Assim, obtivemos em números totais 7.123 entidades classificadas como OSCIPs, sendo que quase a metade desse total não apresentou classificação alguma. As OSCIPs classificadas foram distribuídas em 44 tipos ou áreas de atuação, sem abranger, no entanto, conceitos mais populares. Analisando os dados verificamos que das entidades classificadas, o maior número situou-se no campo assistencial, com 1.343 registros, seguido pelo ambiental, com 553, e pelo cultural, com 347 registros. Em relação à distribuição de OSCIPs entre os estados, a maior

presença se concentrou em São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, que apresentaram respectivamente 2.274, 609 e 584 entidades. Por outro lado, os estados de Amapá, Roraima e Piauí apresentaram respectivamente apenas 13, 17 e 21 destes segmentos registrados¹⁸. Já em relação especificamente às associações de moradores e associações comunitárias enquadradas como OSCIPS ou entidades sem fins lucrativos, qualificadas pelo Ministério de Justiça, apenas 30 (0,4%) foram classificadas em uma dessas modalidades. Os dados quantitativos das OSCs e OSCIPs ampliam nosso olhar acerca dos atores do associativismo e sua distribuição nacional, pois refinam a presença dessas entidades sem fins lucrativos, disponibilizadas pela RAIS, como demonstramos anteriormente. Visando aprofundar ainda mais nossa pesquisa, arrolamos uma terceira fonte de consulta: a publicação realizada pelo IBGE/IPEA, que compreende duas Fundações e as Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL. Essa publicação, realizada a partir de uma compilação de dados do cadastro da CEMPRE, é uma produção bianual, publicada a partir de 2002. Segundo Landim (1993), essa nomenclatura traz algumas peculiaridades, tais como:

A diferença entre as associações e as fundações baseiam-se principalmente no estatuto jurídico de "Agência" dos membros ou da sua administração. As associações caracterizam-se por uma "Agência de governista" e como membros ou os administradores podem tomar uma grande variedade de decisões, incluindo aquelas relacionadas com os objetivos organizacionais e as regras. Por outro lado, a "Agência" de fundações é restrita. Regras e objetivos organizacionais são estabelecidos pelos fundadores (indivíduos ou o estado) e nem seus membros ou administradores podem alterá-los. (LANDIM, 1993, p.8, **tradução nossa**).

As características apontadas por Landim reforçam o caráter mais institucionalizado dos formatos associativos, realçando seu perfil, objetivos e finalidades ao ampliar os enfoques de tratamento do associativismo nacional. Mais recentemente, Landim (2005), caracterizou a FASFIL como mais uma das siglas

¹⁸Os dados referem-se à data de nossa consulta, podendo apresentar variações à medida que novas OSCIPs são cadastradas junto ao Ministério.

adotadas para designar os fenômenos associativos, em especial aqueles relacionados a entidades ligadas a ONGs, terceiro setor e OSCs. A partir de dados do levantamento das entidades caracterizadas como FASFIL, apresentamos os seguintes resultados:

Tabela 3 - Entidades FASFIL classificadas por tipo

Tipo de Entidade Classificada	Fundações Privadas	Associações Sem Fins Lucrativos
Habitação	5	287
Saúde	648	5 381
Hospitais	288	1 844
Outros serviços de saúde	360	3 537
Cultura e recreação	803	36 118
Cultura e arte	639	11 356
Esportes e recreação	164	24 762
Educação e pesquisa	1 758	15 906
Educação infantil	85	2 108
Ensino fundamental	501	3 974
Ensino médio	92	2 015
Educação superior	400	995
Estudos e pesquisas	286	1 773
Educação profissional	108	423
Outras formas	286	4 618
Assistência social	1 043	29 371
Religião	1 653	81 200
Associações patronais, profissionais e de prod. rurais	218	44 721
Associações empresariais e patronais	55	4 504
Associações profissionais	126	17 324
Associações de produtores rurais	37	22 893
Meio ambiente e proteção animal	139	2 103
Desenvolvimento e defesa de direitos	322	42 141
Associação de moradores	22	13 079
Centros e associações comunitárias	98	19 973
Desenvolvimento rural	20	1 502
Emprego e treinamento	9	498
Defesa de direitos de grupos e minorias	34	5 095
Outras formas	139	1 994
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	1 075	25 800
Outras instituições privadas	1 075	25 800
Total	7 664	283 028

Fonte: IBGE (2012).

As denominações associativas apresentadas mostram classificações amplas de entidades enquadradas nos últimos anos como entidades privadas e sem fins lucrativos. A tabela enfatiza ainda diferentes agrupamentos de classificação, abrangendo diversos segmentos como de habitação, saúde, cultura e recreação, educação e pesquisa, entre outros. Além disso, também apresenta um eixo mais generalista com entidades não classificáveis dentro das denominações anteriores¹⁹. As categorias do IBGE/FASFIL são configuradas a partir de cinco critérios: a) as entidades privadas devem estar ausentes do aparelho do Estado; b) devem ser sem fins lucrativos, sem distribuição de excedentes aos responsáveis e sem geração de lucros; c) devem estar legalmente constituídas; d) devem ser autoadministradas e capazes de gerenciar suas atividades; e, e) devem ser voluntárias, podendo ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, a partir da atividade de associação ou fundação. Outra característica da FASFIL refere-se à organização das denominações associativas agrupadas em dois eixos de entidades: de um lado as associações patronais, profissionais e de produtores rurais; e de outro, entidades que são enquadradas no âmbito de desenvolvimento e de defesa dos direitos.

O balanço das FASFIL forneceu um panorama mais ampliado das tipologias existentes, embora não oferecesse, como já antecipamos, um quadro com todos os tipos de denominações já conhecidas e propagadas. No entanto, a partir de dados dessa mesma fonte, Landim (2005) mostra que, em 2002, havia 276 mil entidades cadastradas e classificadas como fundações privadas ou associações sem fins lucrativos. Esse número é um pouco inferior aos números mais atuais, revelados a partir da última publicação. Todavia, examinando os dados apontados para o período entre 1996 e 2002, observamos que houve um crescimento bastante significativo no número das entidades associativas (para alguns casos, esse aumento foi superior a 100%, enquanto para outros, o crescimento chegou a 300%). No entanto, o último levantamento realizado pelo IBGE em 2010 mostrou uma redução no avanço dessas entidades, com o decréscimo especialmente no número de associações de moradores, centros comunitários e no segmento de produtores

¹⁹Algumas categorias apresentaram dados mais escassos, o que pode estar relacionado à metodologia de coletas, realizada em sua maioria via ligação telefônica às prefeituras municipais. Esse método pode ser considerado frágil para algumas informações, como podemos identificar em algumas categorias.

rurais. Nesse contexto, a flutuação no número das entidades sofre a influência de alterações metodológicas, em decorrência de uma adequação aos novos critérios adotados quanto à classificação de atividades da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0, do cadastro central de empresas – CEMPRE do IBGE. A partir de novos critérios, diversas denominações foram reclassificadas, alterando o quantitativo final das organizações associativas²⁰. Assim, a partir dos dados de Landim (2005), referente ao período entre 1996 e 2002, e a partir de nossa própria coleta de dados com relação ao último balanço do IBGE/ FASFIL de 2010, elaboramos um quadro avaliativo que mostra as variações entre os anos de 1996 e 2010.

Tabela 4 - Variação de crescimento das associações e demais entidades

Segmentos	1996	2002	1996-2002	2010	2010
Tipificação	(N)	(N)	V= P	(N)	V.P/N
Associações de prod. Rurais	4.412	24.897	+464,3%	22.930	-7,90%
Associações de moradores	3.334	14.568	+337%	13.101	-11,2%
Centros e ass. comunitárias	5.325	23.149	+334,7%	20.071	-15,33%
Meio ambiente e prot. Animal	389	1.591	+309%	2.242	+30,4%
Desenvolvimento rural	267	1.031	+286,1%	1.522	+32,26%
Emprego e treinamento	127	388	+205,5%	507	+23,47%
Defesa de direitos de grupos e min.	1.534	4.662	+203,9%	5.129	+9,10%
Cultura e Arte	3.543	10.645	+200,5%	11.995	+11,25%

Fonte: Landim (2005) e IBGE (2012). Organizado pelo autor.

Entre as entidades que apresentaram variação, destacam-se aquelas ligadas ao desenvolvimento rural, que registraram um aumento de 32,26% em relação a 2010. Em contrapartida, segmentos comunitários envolvendo associações de moradores e as associações comunitárias apresentaram quedas expressivas em relação a 2010 (11,20 e 15,33%, respectivamente). As associações de produtores rurais também apresentaram uma queda, com variação de negativa de 7,90%.

²⁰ A FASFIL segue a *classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households* – COPNI, que enfatiza os objetivos de instituições sem fins lucrativos a serviço das famílias e reconhecida pela ONU.

A partir de dados mais recentes, direcionamos nosso foco para os dados relativos às entidades de desenvolvimento e defesa dos direitos – área que compreende associações de moradores, associações e centros comunitários, setores de desenvolvimento rural, emprego e treinamento, defesa, grupos e minorias etc. A tabela a seguir resume esse cenário.

Tabela 5 - Quantitativo de associações por regiões

Região	População	Associações de Moradores	Associações Comunitárias	Outros	T. Geral
Brasil	190.732.694	13.101	20.071	9.291	42.463
Norte	15.865.678	420	722	390	1.532
Nordeste	53.078.137	4.291	9.094	2.980	16.365
Sudeste	80.353.724	4.346	3.552	5.916	13.814
Sul	27.384.815	3.552	3.332	2.342	9.226
Centro-Oeste	14.050.340	492	525	509	1.526

Fonte: IBGE (2012). Organizado pelo autor.

Observam-se alguns extremos com relação à região geográfica quanto aos números de associações de moradores e de entidades classificadas na categoria “outros”, especialmente entre as Regiões Sudeste e Norte do país. O campo “outros” abrange um conjunto bastante amplo de nomenclaturas que designam algum tipo de entidade. A enorme variação que percebemos ao longo de toda a pesquisa dificultou apontar com precisão em que categoria cada entidade poderia de modo seguro ser enquadrada. Em relação às associações comunitárias, no entanto, os extremos se deram entre as Regiões Nordeste e Centro-Oeste. Por outro lado, não houve uma correlação precisa quanto à população e o número de entidades apontadas, que alguns casos foi relativa e em outros casos não, como foi possível observar na tabela apresentada. O crescimento dos números de seis categorias de atores no âmbito da defesa dos direitos entre os anos de 1970 e 2010 é ilustrado na tabela a seguir:

Tabela 6 - Crescimento das entidades de defesa de direitos entre 1970-2010

Período	A. Morad.	C. e Ass. comunitárias	Des. Rural	Empreg. e treinan.	Defesa, direitos de grupos e minorias	Outras formas des. e defesa de direitos
Até 1970	16	63	29	6	102	20
1971 a 1980	144	362	33	32	180	57
1981 a 1990	2 670	3 220	169	46	627	189
1991 a 2000	5 413	9 257	587	156	1 918	539
2001 a 2005	2 837	4 239	390	170	1 287	827
2006	432	731	78	18	239	92
2007	422	608	87	19	190	113
2008	363	570	57	8	176	85
2009	441	548	45	19	204	126
2010	363	473	47	33	206	85
Totais	13 101	20 071	1 522	507	5 129	2 133

Fonte: IBGE (2012). Organizado pelo autor.

A tabela apresentada reflete a variação no número de entidades de defesa de direitos formalizadas entre os anos 1970 e 2010. Os dados apontam para um crescimento anual positivo de todas as entidades, embora o maior número de registradas ocorra especialmente entre as décadas de 1980, 1990 e entre os anos de 2000 a 2005, sendo as entidades comunitárias algumas das mais expressivas. As associações de moradores e os centros comunitários, embora com características específicas e objetivos comuns, apresentam tendência a um adensamento de mobilizações e podem também ser chamadas ou enquadradas como ONGs (LANDIM, 2005). Em relação à Tabela 6, é possível observar que três segmentos se destacaram: os centros e associações comunitárias; as associações de moradores e a defesa de direitos e grupos de minorias. As diversas classificações associativas abordadas ao longo desta seção exprimem um panorama da manifestação do associativismo em nível nacional. Todavia, embora os números de entidades possam apresentar limitações em virtude da própria informalidade, os dados apontados contribuem para um diagnóstico do associativismo nacional.

1.2.4 O panorama associativo de Campo Grande

Após traçar um panorama em torno do associativismo e sua distribuição nacional, voltaremos nosso olhar para o associativismo local do município de Campo Grande – MS. A coleta de dados específicos foi um desafio diante da ausência de fontes específicas ou de registros mais completos, tendo em vista que muitas entidades, além de desconhecerem os meios de registro, não possuem recursos suficientes para se formalizar. Essa realidade não se restringe apenas a Campo Grande, mas ocorre em diversas outras regiões do país. Tais obstáculos realçam a dificuldade da construção de um mapa mais completo e representativo do associativismo local, haja vista, que em nosso pré-levantamento muitas informações eram desconhecidas, incompletas ou desatualizadas. Na tentativa de superar nossos entraves iniciais, buscamos caminhos alternativos, especialmente após a tentativa fracassada de obter dados a partir dos registros das entidades associativas em cartórios civis do município. Assim, embora fosse nossa primeira alternativa de pesquisa, percebemos que dados do cartório poderiam ser pouco confiáveis, uma vez que não refletiriam o total real de entidades do município, visto que nem todas estavam formalmente registradas. Além disso, o banco de dados não era atualizado, de modo que algumas das entidades que já não funcionavam mais ainda constavam nos registros.

Assim, para minimizar a falta de registro, algumas medidas do Governo Federal foram introduzidas, como por exemplo, a Lei nº. 12.879 de 5 de novembro de 2013, que dispõe sobre a gratuidade dos atos de registro pelas associações de moradores, no tocante, à adaptação estatutária para fins de enquadramento enquanto Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIPs. No entanto, também nos deparamos com outro obstáculo: bancos de dados nacionais são pouco abrangentes quanto a informações pormenorizadas, envolvendo a totalidade de municípios brasileiros ou mesmo em virtude das diversas tipologias existentes. Diante desse cenário, realizamos um levantamento aprofundado sobre o associativismo local, contornando algumas das dificuldades citadas. Assim, combinamos informações de diferentes bancos de dados, dentre os quais aqueles

os consultados para elaborar o balanço nacional apresentado anteriormente nesta pesquisa.

Entretanto, algumas destas fontes não retratavam dados específicos de Campo Grande, o que nos forçou a adicionar outras fontes de consulta, que nos proporcionaram um panorama mais abrangente. Diante a este contexto, voltamos a considerar principalmente os dados do IBGE derivados das Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – FASFIL (2012); do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a partir das informações RAIS de 2014; e o Mapa das Organizações da Sociedade Civil (2016). Alguns dos dados apontados por essas fontes possuem a mesma origem, mas classificações diferentes, o que nos ajudou a estabelecer uma tipologia de associações mais ampla. Além disso, algumas informações do Mapa das Organizações da Sociedade Civil também derivam do MTE do ano de 2013, porém com informações e atualizações complementares entre os anos de 2015 e 2016.

A partir dessa metodologia, analisamos inicialmente os dados decorrentes da FASFIL com periodicidade bianual. As denominações oferecidas por essa fonte foram menos genéricas e classificadas pelas fundações e entidades sem fins lucrativos. A tabela a seguir oferece um quadro mais amplo sobre a sociedade civil, organizada de acordo com as entidades classificadas a partir das fundações privadas e entidades sem fins lucrativos. Os dados apontam diversas variáveis como localização, número de empregos gerados, data de criação da entidade, entre outras informações que foram desconsideradas por não serem objeto de nosso estudo. De modo mais específico, nos ativemos aos números ligados ao estado do Mato Grosso do Sul e ao município de Campo Grande em relação ao contexto nacional. Tais resultados foram baseados no cadastro de empresas – CEMPRE e nos dados do IBGE.

Tabela 7 - Quantitativo de entidades sem fins lucrativos – FASFIL

Campos Temáticos e Modalidades Sem Fins Lucrativos	(Brasil)	(MS)	Campo Grande
Habitação	292	1	1
Habitação	292	1	-
Saúde	6 029	99	37
Hospitais	2 132	55	-
Outros serviços de saúde	3 897	44	-
Cultura e recreação	36 921	501	166
Cultura e arte	11 995	130	-
Esportes e recreação	24 926	371	-
Educação e pesquisa	87 948	857	93
Educação infantil	2 193	19	-
Ensino fundamental	4 475	53	-
Ensino médio	2 107	31	-
Educação superior	1 395	18	-
Caixas escolares e similares	70 284	647	-
Estudos e pesquisas	2 059	26	-
Educação profissional	531	3	-
Outras formas de educação / ensino	4 904	60	-
Assistência social	30 414	404	115
Assistência social	30 414	404	-
Religião	82 853	1 420	471
Religião	82 853	1 420	-
Associações patronais e profissionais e partidos políticos	76 642	1 038	146
Partidos políticos	12 889	54	-
Sindicatos, federações e confederações	18 814	492	-
Associações empresariais e patronais	4 559	53	-
Associações profissionais	17 450	226	-
Associações de produtores rurais	22 930	213	-
Meio ambiente e proteção animal	2 242	24	14
Meio ambiente e proteção animal	2 242	24	-
Desenvolvimento e defesa de direitos	42 463	289	70
Associação de moradores	13 101	87	-
Centros e associações comunitárias	20 071	98	-
Desenvolvimento rural	1 522	14	-
Emprego e treinamento	507	7	-
Defesa de direitos de grupos e minorias	5 129	53	-
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	2 133	30	-
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	191 042	1 097	113
Condomínios	153 441	643	-
Cartórios	8 059	134	-
Sistema S	1 215	12	-
Entidade de mediação e arbitragem	81	-	-
Comissão de conciliação prévia	15	-	-
Conselhos, fundos e consórcios municipais	1 163	15	-
Cemitérios e funerárias	193	-	-
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	26 875	293	-
Total	556.846	5730	1 226

Fonte: IBGE (2012). Organizado pelo autor.

Os dados sobre atores do associativismo mostram sintetizam um universo de 556.846 entidades associativas distribuídas em dez grupos. O grupo referente a Desenvolvimento e Defesa de Direitos contempla as entidades ligadas ao associativismo comunitário, com o destaque para as associações de moradores e os centros e associações comunitárias. Esses dois atores, que em nível nacional representaram entre 13.000 e 20.000 entidades, respectivamente, apresentaram em nível estadual e municipal números muito modestos, ou seja, considerando todas as tipologias e os grupos mencionados, foram registradas apenas 289 entidades em nível de estado e 70 em nível de município. As informações apresentadas destoam de outros bancos de dados por inúmeros motivos, tais como por sua metodologia e período de coleta, entre outras questões como já antecipamos. Não obstante, considerando os levantamentos anteriores da FASFIL, é possível apontar um aumento no número das entidades sem fins lucrativos, de 267,3 mil em 2006 para 290,7 mil em 2010, o que representou um acréscimo de 8,8% no total dessas entidades²¹.

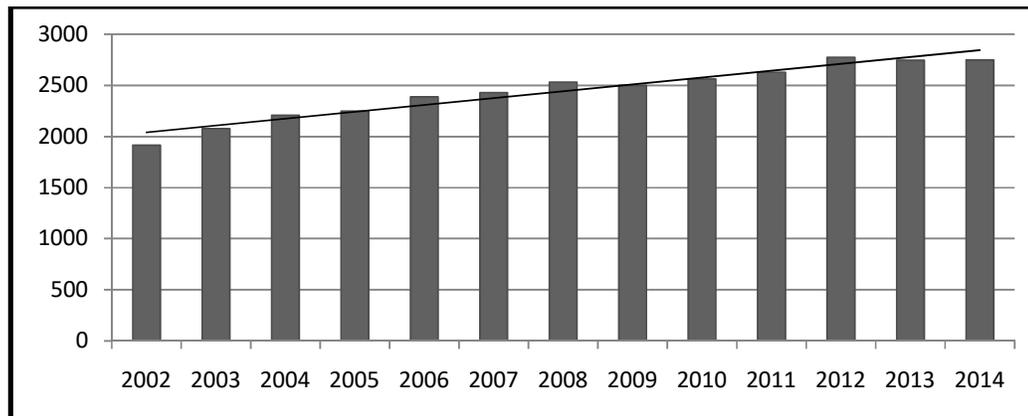
As informações obtidas a partir do IBGE, envolvendo dados do cadastro CEMPRE e cruzamentos da RAIS e CAGED, não apontam, no entanto, números maiores para a maioria dos municípios. Desse modo, devido à ausência de dados mais detalhados para Campo Grande e dada a dificuldade de se obter números mais próximos da realidade, haja vista as reclassificações, extinções ou mesmo a informalidade²² a que se submetem diversas entidades, consultamos outras fontes, pois diversos atores centrais do associativismo de Campo Grande estavam ausentes ou eram sub-representados nos dados da FASFIL. Essas novas fontes consultadas foram os bancos de dados do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a partir dos informes da (RAIS) mais recente, o que nos permitiu dados mais atuais sobre entidades associativas possivelmente presentes no município de Campo Grande. Ao

²¹ Nesses números provavelmente estão inseridos o total de 7.123 entidades qualificadas como OSCIPs, segundo dados do Ministério da Justiça, que representaram, para o estado do Mato Grosso do Sul, 96 entidades, das quais 59 atuam especificamente no município de Campo Grande.

²² As associações de moradores podem ser consideradas exemplos clássicos das entidades que se encontram na informalidade, haja vista que os números de diferentes setores de pesquisa destoam em relação aos números oficiais.

consultar, no entanto, as informações disponibilizadas não logramos êxito em obter dados mais específicos como, por exemplo, os relativos às associações de moradores, centros comunitários ou outros formatos congêneres, uma vez que a fonte de consulta opera com classificações mais genéricas, como a de entidades sem fins lucrativos. Em contrapartida, obtivemos outras informações importantes quanto às organizações e suas atividades, tais como o quantitativo de entidades sem fins lucrativos, que registrou para Campo Grande no cadastro RAIS, um total de 31.748 entidades entre os anos de 2002 e 2014. Em comparação com outras capitais, tais resultados colocaram Campo Grande na 15ª colocação em número de entidades. Em relação à categoria Entidades sem Fins Lucrativos, merece destaque as atividades desenvolvidas pelas associações de defesa dos direitos sociais, o que garantiu a Campo Grande a 14ª colocação entre os anos de 2002 e 2014, com um total de 4.414 atividades registradas no sistema. Entre os extremos identificados em nosso levantamento, encontram-se a cidade de São Paulo, que apresentou 611.161 entidades, e Boa Vista – RR, que registrou apenas 5.456 entidades. Analisando a evolução dessas entidades em Campo Grande, capital do Mato Grosso do Sul, entre 2002 e 2014, identificamos o seguinte panorama:

Gráfico 6 - Quantidade média de entidades sem fins lucrativos 2002-2014



Fonte: MTE/RAIS (2016).

O gráfico mostra um panorama geral das entidades sem fins lucrativos sem uma classificação mais específica. O número médio de registros anuais varia entre aproximadamente 2.000 e 2.700 entidades, sendo que há um aumento do número de registros nos últimos anos, ou seja, entre 2010 e 2014. Para mapear o associativismo local, também analisamos dados do Mapa das Organizações da Sociedade Civil, que nos revelou um total de apenas 1.682 entidades cadastradas. Esses números, por sinal, foram muito inferiores aos valores registrados no Gráfico 6, mas trazem informações mais específicas quanto às tipologias do associativismo, embora a fonte também adote informações provenientes do RAIS. Os dados, agora mais minerados e específicos, nos permitiram construir um panorama mais amplo das entidades classificadas e registradas por tipos e classificações relativas ao município de Campo Grande. Com base nessas informações, sistematizamos e mostramos no quadro abaixo outro breve balanço classificatório das entidades organizativas locais.

Quadro 1 - Organizações de sociedade civil em Campo Grande

Classificação por tipo de entidade	Quantidade
Organizações não governamentais	28
Associações produtores rurais	42
Associações ligadas ao comércio	42
Entidades de educação	44
Associações – lojas maçônicas	48
Associações de moradores e centros comunitários	52
Entidades de saúde	58
Associações profissionais	82
Entidades sociais e beneficentes	109
Entidades esportivas, culturais e recreativas	135
Entidades de educação (APMs, CEINFs)	238
Entidades religiosas	459
Outros tipos de organizações	345
Total	1682

Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil (2016). Organizado pelo autor.

Os dados dessa classificação podem ser associados às tabelas e informações mais generalistas, como apresentamos anteriormente a partir dos

dados da FASFIL ou a partir dos dados sobre as entidades sem fins lucrativos. Chama atenção neste quadro a ampla pluralidade tipológica, que mostra 345 entidades classificadas como organizações de sociedade civil, sendo o maior número de registros referente a entidades religiosas. Já os menores números se referem às ONGs, que registraram apenas 28 entidades²³. Os números apresentados neste quadro contribuem para estabelecer um retrato mais fiel dos atores e das entidades do associativismo local, oferecendo subsídios adicionais para uma análise mais abrangente do recorte investigativo que propomos.

Observações finais

Considerando o amplo panorama do associativismo, buscamos neste primeiro capítulo oferecer um conjunto de informações que pudessem subsidiar o debate em torno da atuação e potencialidade do associativismo comunitário. Apontamos, assim, alguns aspectos e cenários do associativismo, caracterizando, em um primeiro momento, algumas tipologias e os desdobramentos do conceito na teoria democrática. Sob esse viés, realçamos o debate sobre os potenciais efeitos democráticos do associativismo e sua multidimensionalidade na contemporaneidade. Na segunda parte do capítulo, caracterizamos alguns atores democráticos do associativismo brasileiro, em especial os ligados ao associativismo comunitário, dos quais derivam os atores chaves desta abordagem investigativa. Além disso, ilustramos um cenário sobre o associativismo institucionalizado, inclusive do município de Campo Grande. Assim sendo, nos próximos capítulos, abordaremos aspectos inerentes à atuação e à potencialidade democrática do associativismo, sobretudo, no campo das instituições participativas, no sentido de nos aprofundarmos no tema torno dos Conselhos Regionais.

²³Entendemos *a priori* que esse dado poderia estar equivocado e, diante disso, analisamos dados específicos de outra fonte, no caso, do *site* ONG Brasil, no qual levantamos a existência de um quantitativo muito maior para Campo Grande: 218 entidades. Este número talvez seja mais plausível às dimensões do município, mas não aparecem claramente na fonte citada.

Capítulo 2. Participação e efetividade no contexto das instâncias participativas

Introdução

Ao longo das últimas décadas, o Brasil se tornou uma das principais referências no âmbito das experiências participativas e, conseqüentemente, do debate democrático participativo. A notoriedade alcançada pelo país é inegável, sobretudo pelos exemplos de sucesso ocorridos no território brasileiro. Os contextos e cenários que influenciaram o desenvolvimento das experiências participativas realçaram a participação popular e a atuação de atores associativos específicos, que acompanharam os avanços das instituições participativas, marcando presença, sobretudo, no processo de produção de políticas públicas (AVRITZER, 2007). Todos esses fatores favoreceram o farto volume de contribuições que se acumularam sobre o tema, fazendo com que um mapeamento completo do debate participativo na atualidade na atualidade uma tarefa quase impossível. Dessa forma, neste capítulo, buscamos apenas situar o debate sobre a participação e a representação, sobretudo, no plano das instituições participativas. A partir deste viés, retomamos algumas contribuições sobre a democracia participativa para fundamentar a análise sobre os Conselhos Regionais. Em face do presente escopo, abordamos algumas contribuições sobre a participação e a representação, realçando essas práticas no âmbito das instituições participativas e, principalmente, com relação à questão da efetividade. Avançando por esse caminho, tentamos melhor iluminar nosso recorte analítico no sentido a favorecer a interpretação dos Conselhos Regionais e a atuação do associativismo nas referidas instituições.

2.1 O debate sobre participação: fragmentos e interpretações

Na teoria democrática, a participação está associada às transformações ocorridas na sociedade pelo menos desde os anos 1960, quando floresceu em diversas partes do mundo, a partir da mobilização de diversos movimentos sociais insatisfeitos com os resultados dos regimes democráticos. Esses movimentos buscavam, sobretudo, a consolidação de uma democracia participativa²⁴. Especialmente no Brasil, pelo menos dois momentos destacam esse cenário: o período de democratização, entre os anos 1960 e 1980, quando a participação ainda é uma demanda da sociedade; e o período pós-constituição de 1988, que demarca diversos direitos sociais, inclusive o de participação nas instâncias participativas de governo.

As interpretações da participação, no entanto, variaram ao longo do tempo, sendo “reestilizadas” ao longo do debate democrático, que englobou dimensões que se complementaram a partir de uma visão de participação *popular, cidadã, institucionalizada e política*. Nos anos 1960, a *participação popular* relacionava-se à visão mais emancipatória e também mais cidadã das camadas populares, enquanto o viés institucionalizado da participação passou a ganhar mais corpo a partir da Constituição de 1988, que legitimou principalmente o direito à participação em instâncias participativas consultivas e deliberativas. A *participação cidadã* também contribuiu para diferenciar a participação em instituições participativas da participação tradicional vinculada aos processos eleitorais de governo representativo. Nesse contexto, a *participação cidadã* manteria estreita conexão com a teologia da libertação e as camadas populares, possibilitando que o povo fosse visto como o ator de sua própria história (LAVALLE e VERA, 2011). Assim, a *participação popular* se centraria na ideia de uma sociedade mais justa e menos explorada, tendo entre seus princípios a defesa dos seus direitos sociais no que tange à saúde, educação, assistência social, entre outras demandas presentes em diversos artigos da Constituição.

²⁴ Autores como Pateman (1992) e Macpherson (1979) são algumas das principais influências deste debate a partir de suas respectivas publicações: “*Participation and democratic theory*” e “*The life and time of liberal democracy*”, ao longo dos anos 1970.

O viés institucionalizado da *participação* compreenderia, sobretudo, a participação em instituições participativas e, conseqüentemente, no processo de elaboração das políticas públicas. Em nível de América Latina, a institucionalização da participação legitimada por reformas ou constituições foi um dos parâmetros da aproximação entre Estado e sociedade. Jara (2006) adotou esse critério para avaliar 19 países da América Latina, incluindo o Brasil, quanto à inserção do direito de participação. O autor considerou a fase ou momento em que a participação se tornou Lei e passou a ser reconhecida enquanto um direito, a partir das diversas constituições e reformas estabelecidas privilegiando a participação popular e a participação institucionalizada.

A *participação política* não relacionada ao voto em sufrágios, trazida pela promulgação da Constituição, aponta para outras contribuições importantes que caracterizam a participação social como um direito, sobretudo, de maior soberania popular. Segundo Teixeira (2000), embora impregnado de conteúdo ideológico, o uso do conceito estaria associado tanto à contestação como à legitimação e à dominação, mediante estratégias de manipulação. Na prática, o termo abrangeria o ato de participar de reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, associações culturais, recreativas e religiosas, entre outras formas que também seriam vistas como modalidades de participação convencionais. Por outro lado, formas de participação política não convencionais abrangeriam atividades ligadas à participação em protestos, demonstrações, passeatas, quebra-quebras, abaixo-assinados, manifestações legais, boicotes, recusas ao pagamento de aluguéis ou impostos, ocupação de edifícios ou fábricas, bloqueio do tráfego com demonstrações de rua, participação em greves, entre outros atos considerados ilegais ou não aceitos socialmente (BAQUERO e PRÁ, 2007). De modo geral, as *participações políticas* convencionais e não convencionais se relacionam às perspectivas de participação popular e cidadã, que estão interligadas pela sua base, sendo um reflexo da reelaboração do discurso dos atores sociais no âmbito participativo, dada a legitimação da participação enquanto direito (LAVALLE, 2011b).

2.1.1 Participação e representação: novos olhares

O debate contemporâneo sobre participação também está voltado para a questão da representação dos atores em diversos espaços participativos. Conforme apontam Lavallo, Houtzager e Castello (2006b), a representação passou por transformações importantes, que foram fortalecidas a partir da agenda de reforma – pensada em termos de aprofundamento da democracia, principalmente pela lógica associativa. Assim, a representação visa se sobrepor a uma conotação basicamente centrada nos âmbitos eleitoral e legislativo, voltando-se também para o campo do controle social e de representação grupal. Todavia, embora os conceitos de participação e representação sejam centrais no debate democrático contemporâneo, a participação mantém certa preponderância no âmbito da gestão das políticas públicas. A visão de complementaridade dos conceitos sob a ótica da democracia participativa derivaria, nesse sentido de superar os falsos dualismos das terminologias no plano democrático, reforçando seu entendimento e propiciando uma democracia, sobretudo, mais pragmática (PROGREBINSCHI, 2010).

Os desdobramentos da democracia acompanharam as interpretações da participação e representação, tendo orbitado em um mesmo plano sob a ótica da democracia participativa. A esse respeito, Luchmann (2007) problematizou ambos os conceitos à luz das instituições participativas. A participação e a representação, enquanto instrumentos de ação política para as práticas institucionais, seriam renovadas e reacomodadas, revelando não mais uma oposição entre os conceitos, mas estabelecendo “combinações e articulações, que desenham um processo de concomitante de inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais” (LUCHMANN, 2007, p. 165). A autora salienta que a participação não substitui a representação, mas apenas a reconfigura, sendo basicamente uma chave da boa representação. Para Progrebinschi (2010), o contexto político de representação deve gestar e fortalecer os arranjos participativos, possibilitando sua superação, o que significa tomar a própria representação como participação e deliberação ao mesmo tempo. Esse processo implica não apenas em uma reconfiguração conceitual no plano teórico, mas também, em um redesenho

institucional no plano empírico, no qual um dos desafios consiste em tornar experiências participativas e deliberativas constitutivas de instituições representativas (PROGREBINSCHI, 2010). Conceitualmente, participação e representação são termos distintos, porém estes se complementam nos arranjos participativos, embora o enfoque representativo esteja mais ausente do debate, ofuscando o papel da sociedade civil como atores de representação política (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006b). Nesse sentido, é possível pensar que:

a participação supõe o envolvimento direto ou a presença do sujeito dessa participação - indivíduos, cidadãos, trabalhadores, enquanto a representação, no melhor dos casos, é o momento posterior à participação, do qual ficam incumbidas instituições de agregação. Assim, uma vez assumido o registro da participação, para se pensar no aprimoramento das conexões entre instituições políticas e dinâmicas societárias, tornam-se carentes de sentido perguntas acerca da representação por atores societários (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006b, p. 80).

De acordo com Lavallo e Vera (2011), ambos os conceitos perderam suas posições polares, em virtude de um processo recente de ressignificação recíproca, em que a participação perdeu seu caráter autoevidente e a representação, sua identidade extremamente vinculada ao governo representativo. Sob essa perspectiva, a representação está deslocada de sua condição polar, permitindo uma articulação com a crítica democrática ao obedecer dois processos distintos: o de reconfiguração e o de pluralização da representação. Assim, a reconfiguração da representação estaria associada à mudança do padrão representativo, derivado do cenário político internacional e, de certo modo, a uma possível “crise” do governo representativo e da representatividade dos partidos. Já a pluralização está vinculada à ampliação dos atores políticos e sociais presentes no quadro representativo.

A perda de polaridade ou da participação, nesse contexto, deve-se ao processo de ressignificação pelo qual a participação passaria, o que no contexto

latino-americano causaria certo estranhamento, em virtude de sua associação pretérita com as lutas pela democratização e com as reclamações de atores coletivos. Esse estranhamento é, de certa forma, compreensível, tendo em vista que, a participação perdeu nitidez semântica e embaralharam-se seus usos analíticos com termos outrora restritos à linguagem da representação ou francamente desinteressantes se julgados do ponto de vista da carga normativa da própria participação” (LAVALLE e VERA, 2011, p.114). Ademais, a amplitude da participação e a pluralização institucional da democracia passaram a implicar em uma análise mista dos sujeitos como a sociedade civil, os movimentos sociais e de cidadãos comuns a partir da sua participação direta, reforçando a tônica da governança, transparência, controle democrático, prestação de contas entre outros aspectos positivos da democracia participativa.

O destaque atribuído à participação é estabelecido devido a sua capacidade de gerar efeitos distributivos, ao menos quando associadas às instituições que operam no âmbito de alocação de políticas e recursos públicos (LAVALLE e VERA, 2011). Contudo, em virtude da versatilidade, os usos e aplicações do conceito de participação passaram a abranger definições mais escorregadias, não apenas pela diversidade de expectativas depositadas na participação, mas também pela complexidade da aferição de seus efeitos, ou mesmo da ausência de consensos sobre o que esperar da participação. As expectativas, em torno da participação guardam semelhanças com os apontamentos levantados por Dagnino (2002) acerca dos movimentos sociais e dos espaços participativos, tendo em vista que em demasia poderiam se traduzir em um movimento que levaria à constatação de seu próprio fracasso enquanto aposta de mudança.

Segundo Lavallo (2011b), nesse contexto, a participação seria vista pela literatura, tanto como uma categoria nativa da prática política dos atores sociais, como uma categoria teórica da literatura, com pesos variáveis conforme suas vertentes. Além disso, a participação abarcada pela teoria brasileira não seria vista como uma categoria analítica da teoria democrática, pois a ideia de participação, segundo o autor, adentra o cenário nacional como uma categoria prática e

mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares. Enquanto categoria prática que orienta a ação, a participação ganharia mais corpo nos anos 1960, a partir de uma visão mais emancipatória das camadas populares. Nos anos 1990, a perspectiva prática se associa aos espaços participativos que apontaram como alguns dos protagonistas os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos. Outros formatos menos populares, mas não menos importantes, também ganhariam espaço na literatura democrática brasileira, ressaltando o país como um campo de referência das inovações democráticas contemporâneas.

As reconfigurações da participação e da representação, especialmente na esfera participativa renovam o debate sobre a democracia participativa, à medida que lança uma nova carga interpretativa, ao apontar que a participação não se distancia da representação no âmbito deliberativo. Nessa perspectiva, observamos que certos enquadramentos visam reforçar a qualidade da representação a um ponto de equilíbrio, em que os resultados da participação se igualem aos da representação, especialmente nas instâncias participativas contemporâneas.

2.2 A introdução das instituições participativas

A institucionalização da participação popular através de várias e diferenciadas denominações participativas, especialmente a partir da Constituição de 1988, propiciou o acesso de diversos atores sociais no processo de construção de políticas públicas, contribuindo para a democracia. Enquanto campo de demanda popular, esses espaços foram pautas de reivindicação desde os anos 1970. Teixeira (2002) enfatizou a cobrança de diversos movimentos por maior espaço, especialmente no que tange à discussão orçamentária dos municípios. Entre os movimentos que se destacaram nesse período estão: os movimentos da cidade de Nova Iguaçu -RJ, Vila Velha - ES, Campinas - SP, Osasco - SP e São Paulo -SP. Os diversos espaços surgidos nas últimas décadas, influenciados ou não pelos movimentos em questão, passaram a crescer em todo o país, especialmente a partir

dos anos 1990. Entre os conceitos até hoje adotados para se referir aos espaços de participação destacam-se as noções de experimentos, desenhos, arranjos, inovações e de instituições participativas democráticas. Esta última parece ser uma das mais adotadas para se referir tanto aos conselhos gestores quanto às demais experiências surgidas.

Conforme aborda Avritzer (2008), o conceito de instituição participativa nasce da contraposição da maneira de se conceber a participação, seja pela informalidade das instituições participativas, pelas mesmas se pautarem em comportamentos e expectativas importantes de atores, ou pelo fato das instituições políticas não tratarem de modo geral das práticas participativas. Diante desse cenário, as instituições participativas podem ser vistas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e das associações da sociedade civil, especialmente para deliberação das políticas públicas. Também considerada uma conquista popular, as instituições participativas simbolizaram a vitória de diferentes atores, caracterizando o envolvimento e a incorporação especialmente das camadas menos favorecidas (AVRITZER, 2008). Após o surgimento de várias instituições participativas pelo Brasil, muitas se proliferaram rapidamente, ampliando e diversificando a participação popular pelo país.

A participação popular foi mapeada por diversos autores, dentre os quais Pires (2014), que organizou a participação brasileira em três períodos centrais: a) a partir dos anos 1980, quando várias formas de participação social emergem nos governos locais; b) durante os anos 1990, quando da disseminação das experiências de participação e de orçamento público e; c) após os anos 2000, em especial em 2003, quando são efetivados os conselhos nacionais e estes passam a ser incorporados aos processos participativos, tais como os Planos Plurianuais – PPAs. Desse modo, a participação passa a ser relacionada a diferentes instituições participativas em praticamente todos os municípios brasileiros, especialmente a partir dos conselhos gestores de setores de políticas públicas de saúde, educação e os direitos da criança e do adolescente, ou mesmo de orçamentos participativos, ouvidorias e outras modalidades possíveis. Em todos os casos, as formas de interação entre o Estado e a sociedade foram fortalecidas, haja vista a porosidade

da ação governamental e as influências e atuação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil (PIRES, 2014). Contudo, as instituições participativas, segundo o autor, passam pela sua fase de “meia-idade”, o que mostra avanços e também desafios ainda a serem superados.

2.2.1 A efetividade nas instituições participativas: desafios e possibilidades

A proliferação e o amadurecimento dos diversos tipos de instituições participativas ao longo das últimas décadas colaboraram para que novas problemáticas e análises tivessem espaço no debate da democracia brasileira. Os diferentes arranjos participativos existentes no país enfatizam, nesse sentido, que alguns ambientes participativos podem ser caracterizados como ambientes passíveis da análise da efetividade em seu todo ou apenas algum momento participativo ou deliberativo específico (PIRES, 2014). No Brasil, a preocupação com o problema da efetividade acompanhou o debate internacional sobre participação, sobretudo pela perspectiva da qualidade da democracia, à medida que despertava o interesse de diversos pesquisadores (AVRITZER, 2011). Entre os motivos para este renovado interesse, o autor destaca dois aspectos centrais: a crescente associação entre participação e políticas públicas e a maior preocupação com a deliberação e o momento deliberativo das instituições participativas, especialmente no que tange aos seus resultados.

A inserção do problema da efetividade no âmbito das instituições participativas deu novo fôlego ao debate democrático nacional, ao apresentar análises sobre os efeitos e as mudanças produzidas pelas estâncias participativas na sociedade contemporânea. Todavia, a efetividade das instituições participativas pode ser considerada ainda explorada e objetiva dada a pluralidade de desenhos participativos existentes, o que imprime a necessidade de explicar em maior medida que tipo de efetividade cada autor busca analisar ao investigar determinada instituição participativa. Dado esse panorama, nos próximos tópicos analisaremos o contexto da efetividade, buscando subsidiar a compreensão do conceito aplicado

aos Conselhos Regionais de Campo Grande. Para isso, partiremos da contribuição de Pires (2014), que associou efetividade a duas perspectivas ou dimensões: a *societal-associativa*, que engloba as preocupações e demandas de atores sociais; e a *institucional*, que contempla os efeitos, regras e procedimentos formais da dinâmica participativa. Ambas as dimensões, isoladas ou agregadas, acumularam contribuições, tendo como enfoque algum resultado ou momento deliberativo específico, derivado da mensuração de alguma variável ou mesmo da análise dos efeitos provocados pelas instituições. Nesse sentido, um ponto de reflexão deriva do questionamento sobre a qual a mera existência de instrumentos participativos provocaria algum tipo de melhoria no âmbito de políticas de bem-estar social, serviços públicos, atendimento de demandas populares e nas atividades da sociedade civil (PIRES, 2014; AVRITZER, 2011).

No entanto, ainda que o campo analítico a efetividade venha se ampliando, na prática muitas análises têm se mostrado frustradas, à medida que determinadas instituições produziram mudanças muito modestas ou mesmo nenhum tipo de mudança efetiva. O desenho das instituições, o tempo de atuação, a vontade política, entre outros aspectos internos e externos, foram alguns dos fatores apontados para a diversidade de resultados até então encontrados pela teoria especializada. Contudo, o ponto chave da ampliação de estudos nesse campo analítico remete ao que Pires (2014) menciona como à “meia-idade” das instituições participativas brasileiras e o fato destas permanecerem por longa data no cenário democrático, o que também revelaria a necessidade de avaliações periódicas sobre sua efetividade (PIRES, 2014).

A análise das instituições participativas pela ótica da efetividade na contemporaneidade pode ser encarada como um reflexo do desenvolvimento dos próprios espaços participativos, dos atores e da própria democracia. Todavia, essa abordagem não é nova no debate participativo, pois a efetividade das instituições já era objeto de pesquisa, ainda que timidamente, a partir de abordagens teóricas e empíricas focadas tanto no funcionamento e desempenho, como nos impactos produzidos pelas instituições participativas, especialmente a partir dos anos 2000,

quando diversos teóricos da democracia participativa começam a diagnosticar a efetividade da participação, chamando atenção para seu aperfeiçoamento.

Especialmente no âmbito dos conselhos, a ideia de efetividade era focada na participação e estaria ligada inicialmente à maior qualidade da participação, ou seja, a uma perspectiva de “quanto mais participação (institucional) – ou, quanto mais qualidade tiver a participação institucional – melhor seriam as políticas públicas.” (ROMÃO, 2013, p. 01). Isso reforça a tese já apontada por Kliksberg (1999) sobre o fato de que a participação resulta de fato de seus resultados concretos. Kliksberg ilustra esta premissa citando como exemplo o projeto de fornecimento de água, desenvolvido pelo Banco Mundial em 49 países da África, Ásia e América Latina. No referido projeto, ficou constatado que apenas 3% dos projetos com baixa participação tiveram efetividade alta. Esses números aumentam significativamente, à medida que a participação aumenta: 31% de projetos com média participação foram caracterizados pela alta efetividade e para projetos com alta participação, essa porcentagem se elevou para 81%. Dessa forma, ao menos no exemplo citado, há uma correlação explícita entre a participação e efetividade. Segundo Lavallo, Voigt e Serafim (2016), no entanto, no plano das políticas em torno dos conselhos gestores, o tema no passado não foi amplamente discutido pela literatura, já que a garantia de uma participação efetiva era elemento prioritário para assegurar seu potencial democratizante. Não obstante, estudos sobre os conselhos gestores de políticas públicas reforçam a importância da participação e, de modo mais genérico, a concepção de efetividade, caracterizada pela maior eficácia das políticas gestadas (TEIXEIRA, 2000), ou mesmo, conforme mencionou Tatagiba (2002), pela melhor representatividade, partilha de poder e a capacitação dos atores para deliberação.

Algumas dessas características voltadas a impedir a fragilidade deliberativa dos conselhos também aumentariam a perspectiva de efetividade. Por outro lado, a própria base dos conselhos gestores também demarcou algum tipo de efetividade a partir do maior respeito à questão da paridade entre os atores da sociedade civil e do Estado na execução dos processos de deliberação, que muitas vezes aconteciam apenas no papel (TEIXEIRA, 2005). Desse modo, o contexto de

efetividade associava-se à questão da participação e da eficácia deliberativa dos conselhos, mesmo que em um primeiro momento sob uma perspectiva mais genérica e instrumental. A eficácia nesse primeiro quadro se sobreporia em alguns momentos ao próprio conceito de efetividade, embora seja possível ver estes termos correlacionados em diversas abordagens sobre os conselhos. Nesse sentido, merece destaque o é o trabalho de Gohn (2000), enfatizando que, para que os conselhos tenham eficácia e efetividade na área que atuam e na sociedade, esses deveriam dar condições e ter peso político de representação em virtude da luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização desses espaços. As condições apontadas pela autora dependeriam também de outros fatores indispensáveis, como o aumento de recursos, ética e a possibilidade de propiciar outras formas de acompanhamento.

Teixeira (2000) aponta ainda que a efetividade seria uma pré-condição para a eficácia dos conselhos. Nesse contexto, a efetividade resultaria em uma primeira linha de análise do seu funcionamento regular na fiscalização, capacitação e proposição de demandas. O autor identifica ainda três aspectos inter-relacionados que seriam necessários para uma melhor compreensão da efetividade: 1) a paridade, entendida na condição da igualdade e não apenas no âmbito numérico, mas também nas condições de acesso a informações e na possibilidade de formação e disponibilidade de tempo dos conselheiros; 2) a representatividade, que do lado do governo teria problemas ao não ser efetiva, ser desacreditada e apresentar ausência de autoridade, o que ocorreria também no âmbito da sociedade civil, pela ausência de representação ou de terceirização da representação ou mesmo pelo perfil meramente adepto ao conservadorismo e com uma cultura tradicional paternalista e assistencialista; e 3) a deliberação, que dependeria de um conjunto de forças, estando ausentes quando inexistente pressão social²⁵.

Ao transpor alguns limites dessas barreiras, os conselhos poderiam ser melhor analisados, registrando-se graus de eficácia ou de desempenho que

²⁵ Esse cenário estaria claramente evidenciado, especialmente quando os conselhos, ao definirem normas, diretrizes ou decisões compatíveis de acordo com os interesses da comunidade, contrariassem esses interesses em prol do poder dominante, deixando de executar as decisões anteriormente tomadas.

caracterizariam sua própria efetividade. Embora a literatura especializada venha produzindo novos subsídios sobre a questão da efetividade dos conselhos, no início dos anos 2000, essa ainda seria entendida como uma demanda complexa. Assim:

Avaliar a capacidade deliberativa dos conselhos e seu impacto no processo de produção de políticas públicas é uma tarefa que só pode ser feita de forma tentativa, seja pelo fato de tratar-se de experiências muito recentes, seja pela dificuldade em estabelecer parâmetros seguros para a análise (TATAGIBA, 2002, p. 92).

A partir do apontamento da autora, podemos concluir que, entre o final do século XX e o início de século XXI, as análises a partir de enfoques sobre os efeitos e mudanças provocadas pelas IPs no âmbito dos resultados, desempenho, qualidade da participação e das políticas públicas ainda não eram uma preocupação mais abrangente e mensurativa como nos moldes das análises mais recentes. A mesma perspectiva também pode ser imputada aos estudos e abordagens que privilegiaram os orçamentos participativos. No entanto, no caso dos OPs ou na fase que antecipa o debate mais atual da efetividade, é possível perceber que alguns dos trabalhos que refletiram a ideia de efetividade fizeram o uso de metodologias de mensuração de resultados e impactos políticos e sociais do programa. Algumas dessas contribuições focaram no comportamento do programa e, em especial no seu desempenho, capacidade de sucesso de atendimento de demandas, mudanças provocadas ou ainda nos seus possíveis efeitos fiscais ou mesmo dos partidos à frente do programa²⁶. Nesse universo, uma das primeiras pesquisas a problematizar a capacidade do programa de orçamento participativo dentro do viés de desempenho e resultado é o trabalho de Wampler (2003), que problematizou o porquê do amplo sucesso de determinadas experiências de orçamento participativo em relação a outras que eram menos expressivas ou fracassadas. O autor discute o desenho e o possível desempenho do programa, abordando aspectos que remetem ao debate contemporâneo de efetividade, embora nessa contribuição o termo ainda não seja mencionado. No obstante, uma das dificuldades encontradas pelo autor em

²⁶ A este respeito ver trabalho de: Rennó e Souza (2012).

torno das análises contemplando os OPs remeteu à forma de se estabelecer parâmetros seguros de compreensão dos resultados do OP, em virtude da diversidade das experiências em funcionamento no país. Esse desafio também se aplica aos teóricos que examinaram os conselhos. Não obstante, o autor enfoca quatro aspectos que seriam determinantes para as diferenças entre os casos de OP de sucesso daqueles menos populares, ou seja: a) o desenho institucional; b) o compromisso político da administração; c) a sociedade civil; e d) o tempo. Esses diferenciais poderiam subsidiar uma avaliação consistente, que a nosso ver também pode ser relacionado ao debate atual de efetividade.

Em todos os casos, as lacunas em torno da efetividade das instituições participativas constituíram, de modo geral, um campo em expansão, que atualmente abrange diferentes tipos de instituições que alavancam pesquisas em torno do tema, a partir de desenhos metodológicos cada vez mais inovadores, principalmente em matéria de participação e deliberação. Isso contribui para a introdução de novos questionamentos focados tanto nos resultados das instituições participativas como no seu desempenho e impacto social.

À luz desse movimento, torna-se cada vez mais premente atentar para a complexidade e diversidade de variáveis e resultados tanto nas políticas públicas como nas instituições participativas (ROMÃO, 2014). A complexidade desse terreno demanda maiores esforços analíticos para a aferição dos efeitos de efetividade das instâncias participativas em função da inexistência de consensos sobre os resultados que podem ser esperados de processos participativos (LAVALLE e VERA, 2011). Nesse contexto, em função de algumas incertezas ou ausências de dados concretos sobre a captação da efetividade no campo da participação, Romão (2013) destacou que a efetividade da participação até então debatida seria apenas instrumental.

A efetividade da deliberação, por outro lado, estaria enquadrada no mesmo cenário, haja vista que sua configuração a partir da solução de problemas comuns e mutuamente aceitos por parte dos participantes se refletiria nos resultados de deliberação pública (DRYZEK, 2009). Nessas condições, a ideia de uma deliberação efetiva também teria um viés instrumental, ao ser caracterizada

basicamente por decisões efetivas, geradas pela aceitação e maior credibilidade derivadas das disputas de opiniões.

2.2.2 Aprofundando o exame sobre a efetividade

A heterogeneidade das instituições participativas amplia o desafio sobre os meios de captar a efetividade na contemporaneidade. Não obstante, isso não impediu que contribuições mais aprofundadas e inovadoras fossem elaboradas, refinando o debate e apontando alternativas aos diversos desenhos existentes. O movimento ganhou maior fôlego nos últimos anos, com um viés mais crítico e questionador sobre as mudanças e resultados produzidos pelas instituições participativas, sendo também um resultado do próprio amadurecimento analítico sobre as IPs brasileiras.

Uma das contribuições que constitui um dos pilares desse novo debate crítico e empírico refere-se ao livro organizado por Pires (2011), intitulado *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, que reuniu um conjunto de especialistas para desenvolver um amplo balanço sobre a efetividade e seus resultados no campo da participação em espaços participativos. Nesta obra Wampler (2011) questiona, por exemplo, o que se deve esperar das instituições participativas em relação a efetividade. Pires (2011), por outro lado, destaca neste cenário algumas dimensões analíticas e indicadores possíveis de serem adotados para se aferir algum grau de efetividade às IPs, brasileiras, tais como apontamos brevemente na tabela abaixo, que trata das dimensões de efeitos e os possíveis, indicadores, dados ou evidências possíveis de serem arroladas em uma análise de efetividade das instituições participativas, tal como apontado na tabela abaixo:

Tabela 8 - Dimensões e indicadores de efetividade

Dimensões de efeito	Possíveis indicadores, dados, evidências etc.
Bem estar social e qualidade de vida dos cidadãos	Indicadores socioeconômicos
Alocação <i>redistributiva</i> de recursos públicos ou a “inversão das prioridades”	Investimento e manutenção de políticas públicas, dados socioeconômicos sobre regiões da cidade.
Gestão fiscal e responsabilidade fiscal	Arrecadação de tributos e despesa governamental
Gestão e administração pública	Modernização e capacidade administrativa
Dinâmica eleitoral e construção de apoio político	Formação de coligações, programas de governo, etc.
Estímulo às práticas cívicas	Opiniões, atitudes etc.
Estímulo à formação e ativação de associações, grupos e movimentos sociais.	Associativismo e organização da sociedade civil
Introdução e disseminação de práticas de tomada de decisão compartilhada e deliberação em organizações governamentais e ONGs	Cultura e planejamento da gestão

Fonte: Pires *et. al.* (2011, p. 352).

Segundo o autor, essas dimensões podem ser adotadas a partir de duas expectativas de pesquisa: 1) aquelas voltadas aos resultados dos impactos derivados do acesso a bens, serviços e políticas públicas; e 2) as que abordam os impactos das IPs na organização da sociedade, relações políticas e de poder, atuação da sociedade civil e de gestores públicos. Além disso, outras possibilidades vieram à tona nos últimos anos, situando, em alguma medida, formas de se captar a efetividade. Algumas delas se voltam para os conselhos gestores e enfatizam desde aspectos ligados ao seu perfil, índices de participação efetiva, voz e deliberação de resultados até registros voltados à sua atuação ou mesmo à deliberação dessas instâncias, especialmente pelo prisma mensurativo. Entre as pesquisas que apresentam esse tipo de abordagem, podemos destacar o trabalho de Cunha (2013), que desenvolveu uma avaliação comparativa entre os conselhos de assistência social, a partir de graus que possibilitaram diferenciar conselhos mais efetivos daqueles com baixo grau de efetividade ou mesmo sem nenhuma efetividade. Mais recentemente, Lavalle, Voigt e Serafim (2016) analisaram os

conselhos de Guarulhos, tendo como parâmetro a mensuração de sua produção decisória, a partir de suas publicações no *Diário Oficial* do município. De acordo com os autores, a preocupação com a efetividade se relaciona não apenas aos aspectos internos ou focados na ideia de uma participação mais “genuína” dos atores da sociedade civil, mas a aspectos do funcionamento setorial dos conselhos e de seu papel em políticas correspondentes.

Em relação ao orçamento participativo, conforme ressaltaram Rennó e Souza (2012) diversos foram os trabalhos que abordaram o tema destacando a contribuição e os impactos concretos do OP a partir do desenvolvimento de instrumentos específicos de avaliação de tais experimentos para evidenciar se os mesmos cumpriam de fato o que buscam efetivar na sociedade. Isso se traduz no desafio de superar a ausência de instrumentos factíveis que podem ser empregados de modo consistente para analisar a qualidade e a intensidade de mudanças sociais produzidas *in loco* pelos orçamentos participativos. Os trabalhos, em suma, embora problematisassem a própria existência do OP enquanto promotor de mudanças, também debateram questões significativas em torno de seu aprofundamento e efetividade. Biderman e Silva (2007), no entanto, foram incisivos nessa linha investigativa, analisando se a mera existência do OP provocava mudanças concretas no campo da eficiência da distribuição de renda. Por outro lado, a mensuração de seu desempenho a partir dos partidos a frente do executivo municipal foi analisado por Rennó e Souza (2012), que avaliaram o desempenho do OP de Porto Alegre em relação à mudança de governo municipal, ou seja, a passagem de um governo petista com 16 anos a frente do executivo porto-alegrense para um governo rival, ou seja, peemedebista. Sob este viés os autores mensuraram algumas variáveis, acompanhando as oscilações no programa, buscando captar o grau de desempenho entre administrações ao longo de oito anos de cada um dos governos. A efetividade ou desempenho foram mensurados a partir de resultados práticos relacionados a elementos clássicos do OP, tais como: nível de participação, *accountability*, prestação de contas e atendimento das demandas locais.

As diversas abordagens que podem ser arroladas em torno da efetividade ilustram alguns dos exemplos, que ainda timidamente, enfatizam o viés

empírico da efetividade. Todavia, em um plano mais amplo, as análises sobre efetividade englobando a diversidade de instituições participativas envolveram um variado leque de fatores como desenho institucional, nível de mobilização, composição do espaço, poder e voz da população nas deliberações, políticas aprovadas, proposições de demandas, perfil participativo, nível de capacitação dos atores, debate público, influência partidária, publicidade, entre outros aspectos. A abertura de diferentes estratégias de pesquisa de forma isolada ou combinada vem permitindo abordagens ampliadas e distintas no âmbito qualitativo e quantitativo, de modo a adequar variados métodos para múltiplas realidades e contextos.

2.2.3 A participação do associativismo em espaços institucionais

A participação da sociedade nas instâncias participativas tem sido uma das pautas centrais do processo de democratização. Segundo Scherer-Warren e Luchmann (2004), sua consolidação contribuiu para o deslocamento das energias participativas para o interior de dos novos espaços institucionais. Assim, a participação política torna-se gradativamente marcada pela presença dos atores da sociedade civil e pela expansão das instituições participativas brasileiras (AVRITZER, 2007). Nesse contexto, a presença dos atores da sociedade civil aumentaria a representação popular, diferente das instituições convencionais ou da representação eleitoral.

Todos esses fatores se relacionam às diferentes mudanças da sociedade brasileira, que contribuíram para imprimir novas posturas ao associativismo, demarcando ações e objetivos que foram desde o ativismo e luta contra o autoritarismo até a articulação de demandas, através da participação em espaços participativos e de engajamento e atuação conjunta na esfera de governo. Assim, a criação de espaços públicos permitiu a participação mais efetiva dos atores sociais (TEIXEIRA, DAGNINO e SILVA, 2002), reforçando a possibilidade de solução de diversos problemas, entre os quais, a superação das desigualdades sociais (GOHN, 2010). A presença do associativismo nos espaços participativos ilustra os diferentes

papéis de sua institucionalização, sendo o grande divisor de águas a Constituição de 1988, que normatizou práticas e relações da esfera democrática, ampliando o tratamento dado aos atores coletivos, ao garantir a não interferência do poder público na liberdade de associação e nas suas funções de representação, mesmo que determinadas leis regulem seu funcionamento ou registro no âmbito do controle social²⁷.

Em relação ao universo da participação, um dos papéis de destaque atribuído às associações, além da mobilização e reivindicação, é a questão do controle social do poder público que envolve atos de natureza fiscalizatória e maior presença dos atores coletivos na gestão e planejamento, cobrando maior transparência e possibilidades de reparação de danos causados, sobretudo, por omissões de agentes públicos (TEIXEIRA, 2005). Ainda segundo o autor, outra importante característica da participação refere-se à gestão, deliberação e ao exercício da política deliberativa, pois, à medida que os atores se mobilizam, formam opinião e vontade política para que as decisões tomadas pelos órgãos *decisores* correspondam aos interesses da maioria da população.

Entre os espaços participativos disponíveis de atuação do associativismo, destacam-se as instituições participativas dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos, palcos de ampla atuação participativa e de representação dos diversos atores associativos, em especial do associativismo de moradores. Baierle (2007) identificou que, entre 1995 e 2002, mais de 50% dos participantes estavam relacionados ao associativismo de moradores no OP portolegrense. Já em um estudo englobando três grandes conselhos gestores de São Paulo (Políticas Urbanas, Transporte e Trânsito e do Idoso), Tatagiba (2004) mostrou que apenas 25,7% eram representantes do associativismo de moradores. Em um trabalho mais recente desenvolvido em Belo Horizonte - MG, Wampler (2015) identificou uma média de 44% das cadeiras dos conselhos municipais reservadas para atores do associativismo civil²⁸. Nesse contexto, percebe-se que os

²⁷ Um dos exemplos citados por Teixeira (2005) refere-se à Lei de ação Civil Pública nas áreas de meio ambiente, direitos do consumidor, patrimônio histórico, artístico e cultural, entre outros.

²⁸ Um caso à parte são os Conselhos Regionais, cuja integralidade de seus atores faz parte de algum tipo de associativismo, como demonstramos mais detidamente no quarto capítulo desta tese.

atores associativos se encontram em alguma medida presentes nas instituições participativas. Todavia, esses atores possuem objetivos, orientações e recursos específicos, exercendo papéis importantes de representação (LUCHMANN, 2011a). Assim, há a necessidade de construir novos aportes analíticos, que incorporem a representação política e as suas relações com as práticas de participação, que são vistas como mais um repertório de ação política coletiva (LUCHMANN, 2011a). A noção de repertório é muito útil nesse contexto e permite visualizar as escolhas e as práticas políticas, não apenas entre diferentes associações ou organizações, mas também em seu interior e como se mobilizam em torno de suas demandas, espaços institucionais e objetivos (LUCHMANN, 2011a).

A participação do associativismo nas instituições participativas não se limita, no entanto, apenas à participação formal, mas também aos repertórios e aos efeitos, que podem ser internos e externos às associações (PUTNAM, 1993). Carlos (2015) traz um exemplo de análise de efeitos internos do associativismo, ao examinar os efeitos organizacionais, relacionais e discursivos dos movimentos sobre seus padrões de ação coletiva, a partir da participação nas instituições participativas. Em relação à atuação e os efeitos nas instituições, podemos destacar o trabalho de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), que analisou a interação entre os movimentos sociais e o Estado no âmbito de construção de políticas públicas em dois ministérios e uma secretaria nacional, avaliando os padrões e os repertórios adotados pelos atores na ocupação de cargos específicos de governo.

Observações finais

Apresentamos brevemente neste segundo capítulo, o debate sobre participação e representação, destacando a questão da efetividade das instituições participativas, campo para o qual a discussão sobre a participação tem convergido mais recentemente. Nesse sentido, apresentamos alguns elementos do debate mais contemporâneo sobre participação e representação, acompanhando a perspectiva teórica que assumem ambos os conceitos como polos interconectados na teoria

participativa. Por outro lado, buscamos trilhar um cenário do desenvolvimento do debate sobre efetividade, no sentido de subsidiar a análise do associativismo comunitário no âmbito dos Conselhos Regionais.

Capítulo 3. Os contextos políticos e sociais de Campo Grande - MS

Introdução

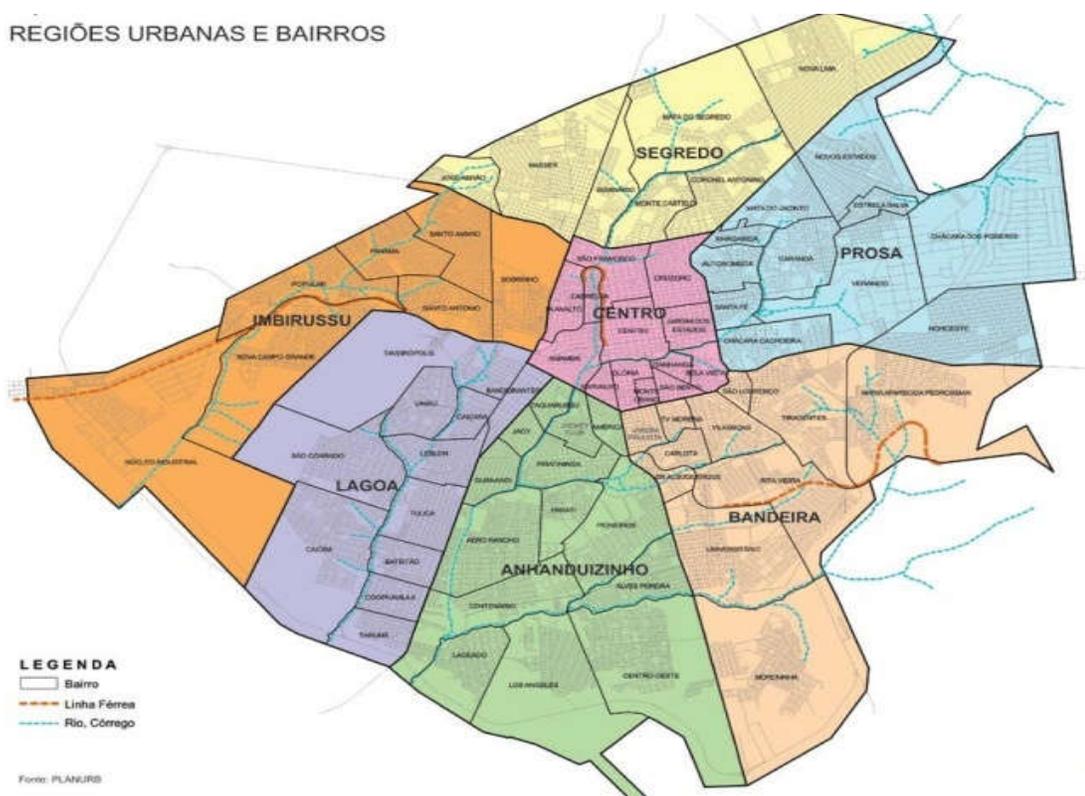
O debate abordado nos capítulos anteriores fornece pistas importantes para se pensar o associativismo no âmbito das instituições participativas, sobretudo no contexto dos Conselhos Regionais, objeto sobre o qual nos debruçaremos mais detidamente nos próximos capítulos. Antes de nos aprofundarmos no tema, situaremos alguns aspectos de Campo Grande e do estado de Mato Grosso do Sul, no que tange ao contexto político e social. Considerando estas prerrogativas, o objetivo deste capítulo é traçar um panorama geral, oferecendo subsídios adicionais para a compreensão de aspectos que reforçam as diferenças e as singularidades do município e estado, especialmente em relação aos atores e às instituições locais. Entendemos que esses elementos reforçam a compreensão dos Conselhos Regionais. Assim, desenvolveremos um breve balanço sobre o município e o estado, destacando elementos de sua história política, cultural e social, especialmente o desenvolvimento da sociedade política quanto à sua projeção e influência em torno dos interesses em disputa no Estado.

3.1 Perfil e características do município

Campo Grande é atualmente a 16ª maior capital do país, com uma população de 853.622 habitantes em 2015, segundo dados do IBGE. O município está situado no estado do Mato Grosso do Sul, o segundo estado mais novo da federação, criado oficialmente em 1977 como mais um dos estados brasileiros da região Centro-Oeste do país, após a de Mato Grosso. De acordo com a Lei

Complementar nº. 05, do plano diretor de 1995, Campo Grande se divide em sete regiões urbanas: Anhanduizinho, Bandeira, Centro, Imbirussu, Lagoa, Prosa e Segredo. Essas regiões, com exceção do centro, adotam o nome dos cursos de água que as cortam, como mostra a figura abaixo:

Figura 1 - Mapa das regiões urbanas e bairros de Campo Grande



Fonte: PLANURB/Perfil Socioeconômico (2016, p. 76).

Segundo Silva (2007), o plano diretor que deu origem à divisão urbana derivou do forte movimento de descentralização e desconcentração das atividades de infraestrutura, que visavam o melhor planejamento do território urbano. Cada

região contempla um determinado número de bairros e de parcelamentos²⁹ e foram organizadas em virtude de seu tamanho e distância da região central, independentemente das condições e oferta de serviços e produtos básicos. Além das referidas regiões urbanas, o município agrega dois distritos: Anhanduí e Rochedinho, que possuem aproximadamente 10.000 habitantes cada. Embora a população da cidade atualmente seja inferior a um milhão de habitantes, o município pode acolher até quatro milhões de pessoas, segundo o relatório do Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016). Em relação à economia, o município foi inicialmente marcado pelas disputas de um passado essencialmente agrário. Segundo dados da PLANURB (2015), algumas das suas principais atividades econômicas até 2013 foram: o setor de serviços, que respondeu por 40,75% de toda a atividade econômica do município; o comércio, com 37,86%; a construção, com civil 7,52%; o setor agropecuário, com 6,95%; a indústria de transformação, com 6,24% e as demais atividades, que somaram 0,68% de toda a atividade econômica.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de 2010, que envolve as dimensões de renda, educação e saúde, foi de 0,784³⁰, resultado foi superior à média nacional, que registrou um coeficiente de 0,727 para o período, considerado ainda distante dos indicadores das principais capitais do país, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano (2013). O maior destaque do IDHM do município situou-se no campo da educação, quesito que também se destacou no levantamento do Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU,³¹ realizado pela PLANURB em 2008 e em 2013. Em 2008, os resultados do IQVU médio relativo ao ano de 2000 envolvendo as sete regiões urbanas foi de 0,648. No entanto, os resultados referentes a 2010 foram um pouco inferiores, mas ainda positivos, especificamente no que tange à educação e à sustentabilidade ambiental e, negativos, em relação à pobreza, renda e moradia, o que resultou em um IQVU municipal médio de 0,610. Essas informações são importantes para traçar o perfil do município como um todo. No entanto, as regiões apresentam características distintas

²⁹ Os parcelamentos são loteamentos que pertencem a determinados bairros já delimitados pela prefeitura na gestão do espaço urbano.

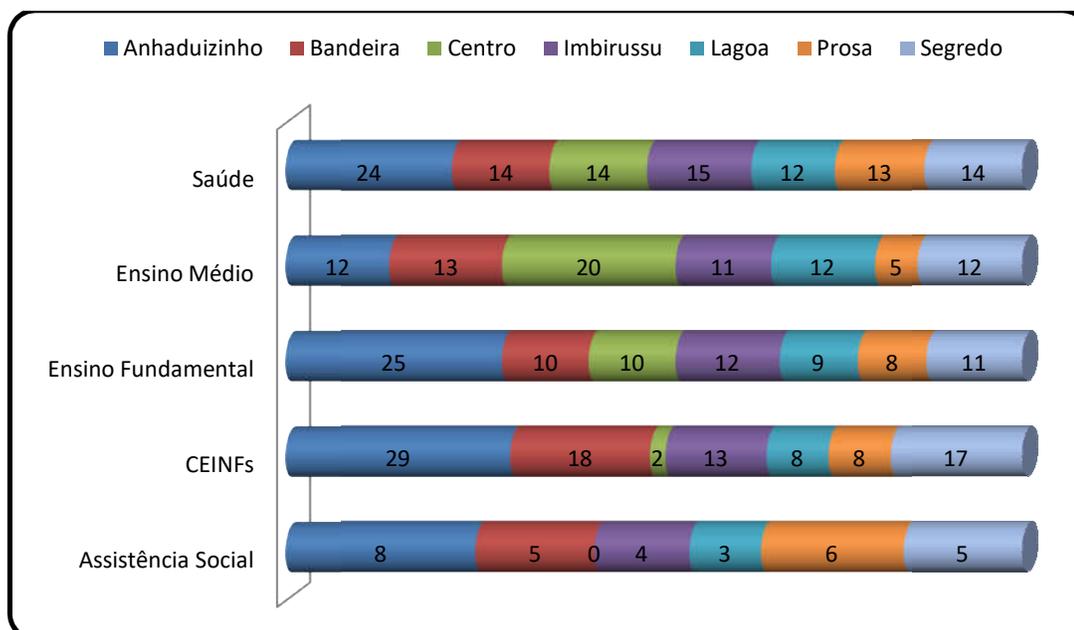
³⁰ Tanto o IDHM, como o IQVU operam dentro de uma escala de 0 a 1, em que os valores mais próximos a 0 são negativos e os mais próximos a 1 positivos.

³¹ Indicador que engloba, além da dimensão de educação e as variáveis de renda e pobreza, as variáveis de sustentabilidade ambiental e moradia.

que auxiliam na compreensão de suas particularidades e demandas. Elas também revelam seus pontos fracos e de maior atenção do poder público, quanto às suas prioridades locais.

Em relação à formação de uma estrutura social de direitos, observamos a disposição de estabelecimentos de prestação de serviços de educação, saúde e assistência social, entre outros correlatos em cada região urbana. Sob esse prisma, identificamos a existência de uma ampla gama de instituições, como as de Assistência Social: CRAS, CREAS; Saúde: UPA, UBS, UBSF, CRS, CAPS; Educação: escolas municipais e estaduais; Creches: CEINFs; entre outras possíveis. Em 2016, as regiões registraram 402 estabelecimentos que foram distribuídos da seguinte forma: Anhanduizinho (98); Bandeira (60); Segredo (59); Imbirussu (55); Centro (46); Lagoa (44) e Prosa com (40), como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 7 - Distribuição de estabelecimentos temáticos por região



Fonte: Perfil Socioeconômico de Campo Grande (2016). Organizado pelo autor.

A distribuição quantitativa dos estabelecimentos da esfera dos direitos ilustra um pouco mais o perfil regional das regiões urbanas de Campo Grande, englobando um rol de entidades sociais³². Podemos observar uma distribuição mais equilibrada desses estabelecimentos nos setores de saúde, assistência social e ensino fundamental, que mostram números muito próximos, com exceção de Anhaduizinho, que apresenta o maior número de estabelecimentos em todas as categorias. A maior variação de estabelecimentos, por outro lado, refere-se ao número de CEINFs e de estabelecimentos de ensino médio. A esse respeito, a região central é a que apresenta os maiores registros de estabelecimentos do ensino médio.

3.1.1 O surgimento do município e seus principais problemas

Fundado em 1872 e emancipado em 26 de agosto de 1899, o município de Campo Grande nasceu com um território de 105.000 km². Também conhecido como Cidade Morena, Campo Grande teve um papel significativo na economia e política local desde o seu nascimento. Entretanto, a partir da criação do estado do Mato Grosso do Sul em 1977, a cidade se tornou oficialmente capital do estado, ganhando maior evidência em todos os campos, em virtude das rápidas mudanças ocorridas em toda sua estrutura. Segundo o Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016, p. 35):

A cidade, como capital do novo Estado, desenvolveu-se numa enorme velocidade. Com taxa média geométrica de crescimento de 8 % ao ano, a população dobrou, mais uma vez, de uma década para a outra atingindo mais de 250 mil habitantes, e apresentando fluxo migratório interno e externo intenso, aumentando a pressão no setor habitacional e nos serviços públicos.

³²Centro Regional de Saúde – CRS; Unidade de Pronto Atendimento – UPA; Unidade Básica de Saúde – UBS; Centro de Atenção Psicossocial – CPS; Unidade Básica de Saúde da Família – UBSF; Centro Regional de Assistência – CRAS; Centro de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS; Centro de Convivência com o Idoso – CCI.

O amplo crescimento favoreceu, sobretudo, a construção civil, também influenciada pela forte migração e fixação de moradores, especialmente nos anos 1980, quando a cidade era considerada o “Eldorado do Centro-Oeste” (BITTAR, 1999). Esses fatores favorecem seu desenvolvimento e também seu crescimento desordenado, trazendo enormes desafios principalmente em torno das demandas por moradia. A criação de Conjuntos Habitacionais da Companhia de Habitação Popular – COHAB em locais distantes dos centros de empregos aumentava as dificuldades dos moradores (OBSERVATÓRIO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UFMS, 2016)³³. Em virtude da distância dos bairros em relação ao centro, surgem enormes vazios urbanos, onde passou haver fixação de moradores de baixa renda que, devido à falta de acesso à habitação, optaram por medidas alternativas de ocupação do espaço, formando as primeiras favelas do município. Segundo Souza (1997, p.133), tal cenário se consolida em grande medida principalmente pela:

não-existência de uma política de governo voltada para o incentivo das atividades ligadas à agricultura familiar em todo o estado, o que de certo modo levou número alto de famílias a abandonar as atividades rurais e transferir-se para a periferia dos grandes e médios centros urbanos do estado.

O aumento das favelas em Campo Grande é um dos fatores que contribuiu para esse cenário, tendo em vista que em 1987 já existiam em torno de 60 favelas no município e aproximadamente 7.000 famílias situadas no chamado “cinturão de miséria”, com mais de 30.000 menores carentes (JORNAL DOS MOVIMENTOS POPULARES, 1987a). Tudo isso era considerado um reflexo de uma tímida política nacional de habitação e de uma baixa atuação do Estado, que programou conjuntos habitacionais sem orientação, coerência, planejamento e ainda em número muito inferior à demanda necessária (SILVA, 2007).

³³Não por acaso, os problemas de moradia passam a ocupar o centro do debate de políticas públicas locais, influenciando toda uma estrutura de planejamento, como abordaremos nos próximos tópicos deste capítulo.

O cenário precário da habitação no município contribuiu para a criação, em 10 de maio de 1987, da fundação do Movimento dos Posseiros Urbanos – MPU, que reunia os trabalhadores sem terra e sem teto de toda a cidade e região. Eles ocuparam diversas regiões da cidade, como os bairros: Nova Bahia e Mata do Jacinto e o Sayonara (JORNAL DOS MOVIMENTOS POPULARES, 1987c). Entre as medidas defendidas pelo movimento estavam: a) a desapropriação a baixo custo ou a custo zero; b) levantamento das terras urbanas públicas: municipais, estaduais e federais; c) levantamento das terras urbanas particulares como áreas de especulação imobiliária; d) direito à assistência jurídica gratuita em caso de despejo ou outro conflito; e) tributo ou taxa de imposto alto sobre terras ociosas da cidade; f) direito à suspensão da liminar de ação possessória de terra e casas; g) participação no planejamento, zoneamento e orçamento do município; e h) soberania popular, o direito do povo de fazer Leis na Câmara e Assembleia Legislativa, entre outras demandas (JORNAL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS, 1987b).

A pressão e as pautas exercidas pelo MPU ganham continuidade nos anos 1990, especialmente a partir da criação da Associação dos Moradores Sem Teto, em 1997, que surgiu como um instrumento mais incisivo para chamar a atenção do poder público em relação ao atendimento de suas demandas de forma mais urgente. Em consonância com o desenvolvimento urbano, o tratamento das demandas de moradia pelo governo federal, influenciado pela atuação e a mobilização dos movimentos sociais urbanos, trouxe mudanças significativas no sentido de contornar – ou pelo menos atenuar – problemas inerentes a todo o estado e especialmente a Campo Grande. Analisando brevemente algumas das principais mudanças introduzidas na política urbana local, podemos constatar, conforme o histórico dos Planos de Habitação de Campo Grande, uma evolução do tratamento da questão:

- ✓ 1965 - Criação da Secretaria de Assuntos Fundiários;
- ✓ 1997- Estabelecimento da política municipal de habitação;
- ✓ 2002 - Criação do Programa Construindo Legal;
- ✓ 2006 - Revisão do Plano Diretor de Campo Grande;

- ✓ 2007 - Lei Complementar que institui a política de Municipal de Habitação;
- ✓ 2008 - Estabelecimento de decreto que dispõe sobre a operacionalização do Fundo de Habitação – FUNDHAB;
- ✓ 2009 - Criação do Cadastro Único, que ordena o atendimento e demanda de habitação para pessoas de baixa renda.

Os pontos mencionados se alinham à política nacional de habitação em diversos aspectos, em especial no que se refere aos direitos garantidos pela Constituição de 1988, tais como o direito à moradia. Após a Carta Constitucional, dois fatores enriquecem o tema: o estabelecimento do Estatuto da Cidade em 2001, com várias diretrizes voltadas à questão urbana, e a criação do Ministério das Cidades e a efetivação das Conferências das cidades, em 2003. Ambos favoreceram a maior participação dos movimentos populares de moradia.

A influência das políticas nacionais permite a Campo Grande uma melhora com relação ao tratamento das questões sociais, especialmente nos 1980, quando esses problemas inerentes eram mais acentuados. Naquele momento, a ideia era superar o enorme desafio decorrente da questão urbana, freando ou solucionando em definitivo os problemas de desorganização do contexto urbanístico e, principalmente, do aumento das favelas ou aglomerados subnormais. Assim, no início dos anos 1990, a cidade registrava 25 favelas, distribuídas em regiões como do Anhanduizinho, Bandeira, Imbirussu, Lagoa e Segredo e em pelo menos outros 12 bairros da cidade. Já ao final da década, houve um processo de diminuição desses aglomerados, devido a políticas do governo local implementadas pela administração do peemedebista André Puccinelli no início dos anos 2000. Considerando o cenário de melhora, o último censo do IBGE (2010) registrou apenas três aglomerados, com um total de 463 famílias e 1.462 pessoas, que trabalhavam, sobretudo, com materiais reciclados, uma das principais fontes de renda destes moradores³⁴. O processo de desfavelização, iniciado por Puccinelli e

³⁴ Não por acaso, algumas das principais cooperativas de materiais recicláveis até hoje se concentram em regiões e bairros com baixos índices de qualidade de vida, como os bairros Dom Antonio Barbosa, São Conrado e Vida Nova 2, nas regiões urbanas pertencentes ao Anhanduizinho, Lagoa e Imbirussu.

continuado por outro peemedebista, Nelson Trad Filho, teve efeitos significativos no município, mas não eliminou a questão por completo. Os problemas de habitação voltaram a crescer ao longo do mandato mais recente de Alcides Bernal (PP), quando as favelas retornam aliadas principalmente ao amplo déficit habitacional (CAMPO GRANDE NEWS, 2013).

Um dos pontos de partida da mobilização popular de Campo Grande consiste no rápido processo de transformação urbana, advindo de sua condição de capital. Os problemas e o acúmulo de demandas decorrentes desse processo se relacionam a diferentes cenários, entre eles a dificuldade do poder público em lidar com os problemas mais emergentes do município. A chegada de um elevado número de migrantes intensificou esses problemas, uma vez que uma população maior demandava mais serviços e obras públicas, sobretudo, no tocante à infraestrutura urbana e às políticas de bem-estar social. Todos esses fatores superavam a capacidade de gestão pública do município, que convivia com um aumento dos índices de violência e de despejos, o que acentuava diversos problemas sociais, em especial de moradia e de regularização fundiária, que se mostraram um dos principais problemas do município entre os anos de 1980 e 1990. As crescentes demandas favoreceram a criação de diversas entidades articuladoras, como a UCAF, CRF, UMAM, FEUMANS e, sobretudo, os Conselhos Regionais.

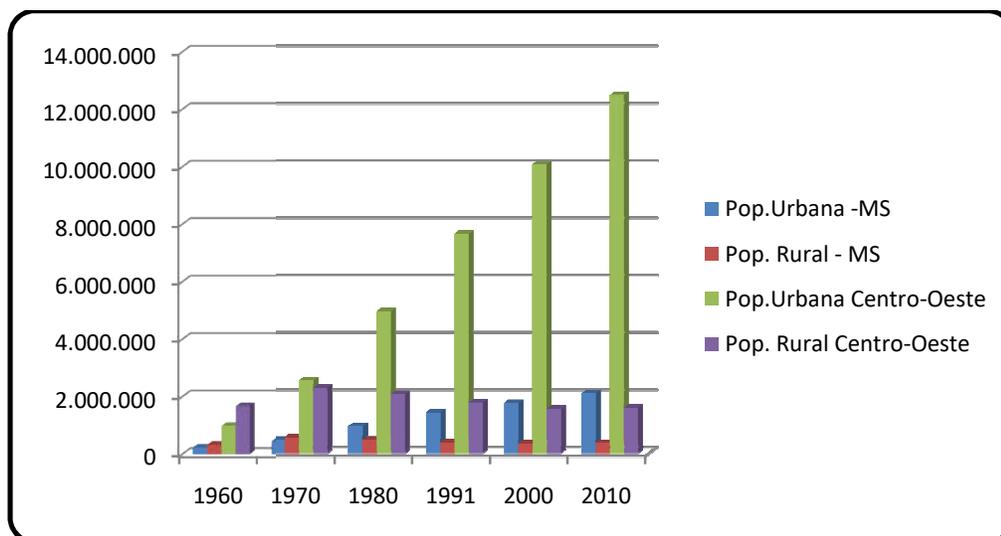
3.2 O panorama político e social do estado

Segundo dados do IBGE (2015), atualmente o estado do Mato Grosso do Sul possui uma população estimada em 2.651.235 habitantes, distribuídos entre 79 municípios, dos quais mais da metade possui população inferior a 25.000 habitantes e 36% apresentam número de habitantes inferior a 10.000. O estado se destaca pelo seu potencial econômico através da pecuária, agricultura, mineração, turismo e, mais recentemente, por conta do processo de industrialização e pela produção da celulose. Entre as principais regiões do estado, é possível destacar: a) a região da

Grande Dourados, mais ao sul, que concentra a maior produção agrícola, tendo como destaques cana, milho e soja; b) a região do Pantanal, a oeste, com a maior produção de minérios e com grande atrativo turístico, em virtude de sua localização no bioma pantaneiro; e c) a região leste, também conhecida como região do Bolsão, que representa um dos principais polos de produção de celulose da América Latina, a partir de sua principal cidade, Três Lagoas.

Mato Grosso do Sul é um estado basicamente agrário, de modo que sua população urbana começou a crescer apenas a partir dos anos de 1960 e 1970, ou seja, mais tardiamente em relação aos demais estados da Região Centro-Oeste. A efetiva mudança de perfil populacional ocorre apenas nos anos 1980, quando as estatísticas demográficas se alteram e o estado passa a acompanhar os demais estados brasileiros, no que tange à composição de um perfil predominantemente urbano. No entanto, essa mudança ocorreu gradativamente, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 8 - Evolução da população urbana do estado



Fonte: IBGE (2016).

A mudança no perfil populacional de rural para urbano não alterou a raiz econômica do estado, que se manteve predominantemente agrária. Não é por acaso que ainda é no campo ou em torno dele que se travam os principais embates e disputas das últimas décadas. Entre os atores dessa disputa estão os representantes do latifúndio, as populações indígenas e os movimentos sociais do campo. A saída para a relação conflituosa entre estes atores tem sido em grande medida a *judicialização*, especialmente quando o que está em jogo são as políticas de assentamento e de distribuição de terras.

As polêmicas em torno da terra envolve diferentes perspectivas que sofre influência direta do estado, que por sua vez se mostra moroso, tanto em reconhecer terras indígenas ou destinadas a assentamentos de trabalhadores sem-terra ou mesmo quanto ao pagamento de indenizações a ex-proprietários rurais. A ampla conjuntura ligada à posse da terra é um marco analítico significativo para compreender o estado do Mato Grosso do Sul e as políticas que transitam pela sua capital, que tem sido, além de centro do poder regional, um palco de mobilização relevante.

Todos estes fatores fazem do estado um ambiente de contrastes, haja vista que sua história é permeada por embates e disputas que ainda ressoam em diversos setores da sociedade. A arena política se destaca como um dos principais palcos de influência à transformação do estado, sendo marcada por grupos dominantes que se revezavam em torno de seus interesses de classe. A leitura da história política estadual tem como um dos marcos o cenário de criação do estado, quando grupos políticos contrários e a favor da divisão do estado do Mato Grosso defendiam suas posições, competindo em diversas regiões³⁵.

O retrato desse período ainda embrionário de formação do estado oferece pistas importantes para compreender os acontecimentos que marcariam o futuro de

³⁵ Ainda na época da divisão, vale considerar o descontentamento dos líderes políticos de Mato Grosso devido à formação do novo estado sulista que, graças à forte atuação política no âmbito da Câmara dos Deputados, pode demarcar a vitória dos deputados federais representantes da ARENA e MDB da região sul contra os deputados exclusivamente da ARENA, representantes da região norte do estado. Os grandes proprietários rurais do sul do estado, envolvidos na política e apoiando o separatismo e a divisão do estado, seriam aqueles que posteriormente viriam a dirigir o estado do Mato Grosso do Sul, fortalecendo a elite política local (BITTAR, 2009a).

Mato Grosso do Sul nos campos político, econômico e social décadas depois³⁶. Assim, desenvolveremos um breve contexto histórico, focando apenas em aspectos chaves para o tema de nossa pesquisa.

Em 11 de outubro de 1977, a região sul do Mato Grosso tornou-se oficialmente um estado, quando o presidente Geisel sancionou a Lei complementar de número 31, que divide o estado do Mato Grosso e cria o estado do Mato Grosso do Sul. Influenciados por grupos políticos ligados à pecuária e à produção agrária, o estado se desenvolveu, assimilando as relações de forças dos seus diferentes atores. Segundo Bittar (1998), esses atores podem ser relacionados aos três extratos ou frações que compõem a estrutura do social do estado: a) fração latifundiária, formada principalmente pelas famílias tradicionais do estado, cujos representantes eram herdeiros de terras e imigrantes vindos de São Paulo e Minas Gerais; b) a fração ligada às grandes empreiteiras da construção civil que, em decorrência da inserção na máquina estatal, começa a adquirir mais propriedades rurais; e c) a fração relativa à burguesia agrária, composta basicamente por gaúchos que, a partir de fluxos migratórios, modernizaram a agricultura sul-mato-grossense.

Esses segmentos relacionavam-se de algum modo à estrutura partidária local, sendo que as duas primeiras frações tinham como representantes principais partidos como o PDS e o PP (BITTAR, 1998). O segundo extrato abrangia as camadas médias urbanas, constituídas por três grupos básicos: a) profissionais liberais como advogados, engenheiros e médicos, ligados ao PDS e ao PMDB e PCB pela OAB/MS; b) funcionários públicos dos altos escalões, ligados principalmente ao PDS, mas que também apoiavam o PMDB; e c) profissionais assalariados, prestadores de serviços e professores que apoiavam principalmente o PMDB e o PCB. Os trabalhadores urbanos desse último segmento, em especial das cidades de Campo Grande e Dourados, também seriam inseridos em outros dois

³⁶É importante ilustrar que, no fim do século XIX e meados do século XX, algumas das ações mais contundentes no âmbito da política e da economia do estado se relacionavam aos poderes dos antigos coronéis do Mato Grosso, o que, segundo Souza (1997), ganhou contornos mais expressivos em todo o estado. Este fenômeno também se vincula ao banditismo, que é marcado pelo uso da violência em torno da luta pela posse da terra, da luta de classes e, não raro, em torno de lutas políticas partidário-locais. A esse respeito ver: CORREA, Valmir. B. **Coronéis e Bandidos em Mato Grosso 1889-1943**. Campo Grande: Editora UFMS, 2006.

campos: um ligado ao PMDB e outro ao PCB, envolvendo nos municípios os trabalhadores da construção civil, setor de alimentos e também os eletricitários. A parcela de trabalhadores rurais divide-se entre os partidos citados e a Federação dos Trabalhadores da Agricultura – FETAGRI. A terceira fração apresenta, segundo Bittar (1998), a menor expressão política em relação às demais, tendo como vinculação principal o antigo MDB, o PP e o PMDB.

Em linhas gerais, as frações permitem demarcar alguns dos atores que terão papéis significativos na política local, especialmente a partir da elevação de Campo Grande à capital, quando o município passa a ser um dos principais centros de poder político do estado, demarcando diferentes manifestações como, por exemplo, pelo fim da ditadura no fim dos anos 1970; o movimento das “Diretas Já” de 1984, entre outros (BITTAR, 1999). Entre os municípios que serão palcos das principais manifestações políticas, econômicas, sociais e das campanhas eleitorais mais disputadas no estado se destacam Campo Grande, Corumbá, Três Lagoas e Dourados.

Os atores da sociedade civil e política são, por outro lado, precursores de diversos acontecimentos da história política e social do estado que, especialmente com base nos partidos, defenderão as bandeiras e os interesses de classes dos diferentes grupos políticos existentes. Nesse ambiente de disputas internas, ganham espaço políticos e ex-políticos, como ex-governadores, senadores, deputados estaduais e federais, a partir de alianças políticas conservadoras. De acordo com Souza (1997), eles se tornam alguns dos responsáveis pela elaboração das políticas sociais que serão aplicadas em todo o estado. Para o autor, esses atores representariam na sociedade contemporânea os antigos latifundiários que, na atualidade, seriam também comerciantes, industriários, donos de escolas, banqueiros e políticos.

3.2.1 Os projetos políticos em disputa

A ideia de projetos políticos, introduzida por Evelina Dagnino no início dos anos 2000, oferece oportunidade para pensar algumas relações específicas relacionadas à transformação da sociedade contemporânea brasileira. O exercício analítico proposto pela autora também auxilia na compreensão de alguns cenários relativos à sociedade sul-mato-grossense, sobretudo, a partir dos reflexos da expansão das fronteiras agrícolas e do agronegócio no estado. A base desse debate ganhou corpo a partir do fortalecimento da democracia não eleitoral, que reforçou reflexões e diagnósticos em torno do ambiente político, econômico e social, bem como das relações existentes entre a sociedade civil e sociedade política em toda a América Latina (DAGNINO, 2004, 2006). Segundo a autora, projetos políticos e disputas constituem a base desse debate, em que a noção de projeto político seria adotada em referência a um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações da vida e à orientação da ação política de diferentes sujeitos³⁷. A concepção de disputa se configura como um processo complexo, desigual e contraditório que assume diferentes formas e ritmos em cada nação, ao incorporar as especificidades históricas e as mudanças decorrentes de intervenções de atores específicos, tal como ocorreu no processo de globalização.

Explorando esse ambiente, se analisa de modo mais aprofundado a possibilidade de construção de um novo projeto democrático que combina a extensão e a generalização de direitos, a abertura de espaços participativos, a participação política da sociedade e o reconhecimento e inclusão das diferenças (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006). Tais fatores cedem lugar à renovação do debate sobre a democracia, à medida que dois projetos disputam maior espaço: o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal. O primeiro é aprofundando e radicaliza a democracia, fortalecendo a participação da sociedade, as relações entre Estado e sociedade, bem como os modelos de democracia participativa. O segundo é centrado no ajuste do estado em suas relações com a sociedade ou, mais

³⁷A noção de projetos políticos, conforme reporta Dagnino (2004), via se aproximar de uma visão gramsciana.

precisamente, na necessidade de ajustar a economia à expansão do capital internacional, removendo seus obstáculos, enquanto organizador da vida em sociedade, voltando-se à privatização de amplas áreas de políticas públicas. O neoliberalismo também influencia a construção de um estado mínimo, com a redução do Estado e a transferência das responsabilidades sociais para a sociedade civil. A participação ganha tónus neste projeto como uma participação solidária, à medida que a sociedade civil passa a ser associada meramente ao Terceiro Setor. Além do projeto democrático-participativo e do projeto neoliberal, há ainda um terceiro, caracterizado pelo autoritarismo, que anula e limita as instituições democráticas e a cidadania, inclusive proibindo as eleições e a competição entre partidos e não reconhecendo a sociedade civil.

Os dois primeiros projetos, embora distintos, podem ser considerados pilares de transformação da democracia em toda a América Latina. Todavia, era necessário reconhecer a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, dos projetos políticos e das trajetórias da sociedade civil e da sociedade política (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Esses são eixos analíticos que possuem como pano de fundo a crítica ao modelo de análise até então vigente e a expressão de insatisfação com: a) o tratamento da sociedade civil como ator unificado; b) seu isolamento da sociedade política; e c) pelo seu tratamento apologético. Abrangendo esses fatores, há de se reconhecer que “a diferenciação interna da sociedade civil em termos de atores, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos.” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.27). A percepção da heterogeneidade da sociedade civil engloba, nesse sentido, a pluralidade política e social, que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina. Por outro lado, a heterogeneidade também está configurada na estrutura do estado e no modo como se formam os diferentes ciclos e períodos políticos da “arqueologia do estado”. Todos esses fatores apontam para um mapa complexo de possibilidades de entendimento da democracia.

A construção ou reconstrução de um panorama de democracia, a partir da identificação dos projetos políticos em disputa, das trajetórias e da concepção de

que a sociedade civil não é um ator único tornaram-se uma alternativa de aproximação e de compreensão de complexidades, tensões e contradições no âmbito de ativistas e projetos de sociedade civil em direção à sociedade política e ao Estado (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). O lugar da atuação dos atores sociais cria, nesse sentido, possibilidades e restrições, produzindo deslocamentos e redefinições dos projetos ou mesmo de seu reconhecimento. Há também uma possível “confluência perversa”, caracterizada pela identificação dos projetos e pelas formas de sua inserção, sobretudo nas disputas políticas dentro da aparente consolidação democrática. Nesse contexto, a confluência seria designada pelo:

encontro entre, de um lado, os projetos democratizantes que se constituíram no período de resistência contra os regimes autoritários e continuaram na busca do avanço democrático e, de outro lado, os projetos neoliberais que se instalaram com diferentes ritmos e cronologias, a partir dos anos 1980. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.16)

A perversidade se relaciona ao fato de que, mesmo apontando em direções opostas e antagônicas, os projetos utilizam um discurso comum (DAGNINO, 2004; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Entre o projeto democrático-participativo, criado nos anos 1980 ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um estado mínimo, o conceito de “confluência perversa” se estabelece na isenção progressiva do Estado como garantidor de direitos (DAGNINO, 2002). A Constituição de 1988 marca, nesse sentido, a participação e a expansão do projeto participativo em torno da cidadania e do aprofundamento da democracia, derivada da luta de movimentos sociais e organizações da sociedade civil contra o Regime Militar e da expansão e proliferação das instituições participativas (DAGNINO, 2004). O projeto neoliberal, por outro lado, é marcado, conforme a autora, pela eleição do presidente Fernando Collor de Melo em 1989, que aponta para a implantação do ajuste neoliberal e a emergência de um estado mínimo. Ambos os projetos podem ser visualizados como parâmetros interpretativos alternativos dos cenários específicos e auxiliam na análise da conjuntura sul-mato-grossense, especialmente no contexto de ampliação do latifúndio e do agronegócio, em detrimento dos pequenos produtores rurais.

3.2.2 O desenvolvimento da sociedade política no estado

Os interesses de grupos dominantes que encabeçaram a sociedade política sul-mato-grossense podem ser considerados fatores significativos para compreender as diretrizes históricas do estado e a possível consolidação dos projetos políticos. A sociedade política corporificada nos partidos conservadores através de atores específicos influencia, de algum modo, as políticas internas que impactaram o desenvolvimento do estado. Buscando recuperar brevemente alguns cenários em torno dos partidos que formam a sociedade política do estado, tentamos estabelecer um desenho da atual conjuntura política do Mato Grosso do Sul. Para isso, analisaremos, ainda que brevemente, o histórico dos partidos conservadores, vistos como canais de expressão das velhas oligarquias rurais que dirigiam o estado antes de sua emancipação e que continuaram a exercer grande influência após sua criação. As oligarquias foram significativas para o estado, pois, segundo Souza (1997, p. 50):

Os rumos da política em Mato Grosso do Sul foram ditados pelos interesses das oligarquias rurais que souberam administrar a necessidade de abertura para a implantação das diversas políticas de desenvolvimento dos governos militares e, ao mesmo tempo, manter essa abertura sob seu comando, alternando momentos de liberdade social com momentos de maior poder ditatorial sob a forma do vigiar e punir.

Segundo o autor, as oligarquias também são estrategicamente divididas em agropastoril e agroindustrial, abrangendo os interesses dos capitais financeiro, comercial e industrial. Essas oligarquias eram inicialmente representadas por partidos como o PSD³⁸ e a UDN, especialmente após a divisão do estado. O PSD, de base elitista e oligárquica, e com o apoio de governos eleitos, assumiu o protagonismo em diversos pleitos eleitorais no período. Ao lado do PSD, outro partido que se destacou, inclusive em nível nacional, foi União Democrática Nacional

³⁸Criado por Vargas em 1945, esse partido manteve relacionamento com o aparato estatal e relações com antigas redes de dominação rural, especialmente em regiões subdesenvolvidas (Souza, 1997).

– UDN que, com uma base social também concentrada nos núcleos rurais de pequenos municípios, mas com maior penetração em centros urbanos, foi um partido de direita que se tornaria a segunda força eleitoral do período (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000). Segundo os autores, ambos os partidos dominaram os primeiros anos do governo democrático entre 1946 e 1964, com um bom desempenho eleitoral na Câmara Federal, perdendo terreno somente posteriormente para o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

Já no período militar, entre 1964 e 1985, com a extinção de todos os partidos e com a criação do bipartidarismo, representado pela Aliança Renovadora Nacional – ARENA e pelo o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, a ARENA passa a ser o primeiro representante do governo e dos antigos partidos conservadores a dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pelo PSD e a UDN, enquanto o MDB representa, nesse momento, a oposição ao governo e às políticas conservadoras. Como visto, os partidos que se consolidaram enquanto protagonistas da história política nacional também ocuparam lugar de destaque no panorama político do estado do Mato Grosso, seja antes da divisão do estado – especialmente em disputas entre grupos políticos do norte e sul do estado –, ou após a efetiva criação do estado 1979, quando a classe dirigente e predominantemente agrária se torna mais atuante.

Um detalhe importante do cenário pós-criação do Mato Grosso do Sul foi a forte influência da ARENA, que empossou três governadores: Harry Amorim Costa, Marcelo Miranda Soares e Pedro Pedrossian, que assumiram o poder político do estado em um curto período de tempo, entre 1979 e 1983 (BITTAR, 1998)³⁹. Enfrentando o cenário de governadores indicados pela ARENA e se posicionando contra toda conjuntura política do estado e da ditadura, estava o MDB, que representava os movimentos sociais, sindicais e de classe, tais como o dos professores da rede pública de educação, que pela primeira vez utilizou instrumentos de pressão próprios da democracia contra os abusos do poder do Estado (SOUZA, 1997).

³⁹Essas nomeações também foram consideradas pela autora como golpes palacianos, ou seja, golpes de ordem interna ao governo.

O domínio da ARENA teve maior destaque nos pequenos municípios e em regiões menos desenvolvidas – em especial no Nordeste brasileiro (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000). Sua maior projeção nas regiões menos desenvolvidas pode ser explicada pelo fato dessas áreas apresentarem baixo nível de informação política e alta dependência de recursos federais em relação às cidades com maiores índices de desenvolvimento, tornando-se espaços propícios de patronagem e de clientelismo. As bases eleitorais dos partidos conservadores estariam, nesse sentido, nos pequenos municípios, regiões pobres e nos estados mais atrasados e menos povoados do país, em virtude dessas localidades serem sub-representadas politicamente e, conseqüentemente, mais propensas às práticas clientelistas.

No Mato Grosso do Sul, a ARENA viveu inicialmente um período de baixa popularidade com vitórias basicamente nas eleições legislativas. A partir das eleições de 1974, quando o MDB começava a obter maior projeção eleitoral, a ARENA declinava ainda mais, quadro que seria visível no Senado, Câmara dos Deputados e nas Assembleias Estaduais até o ano de 1982. Não obstante, com a restituição das eleições nesse mesmo ano e com a tentativa de renovação da política e da transformação do estado a partir do estabelecimento de um novo quadro político entre 1983 e 1987, essa mudança mostrou-se frustrada em virtude da reincidência dos nomes do poder político, especialmente no governo estadual. Mesmo assim, a nova seqüência de governos eleitos registrou nomes familiares e de simpatizantes de grupos políticos ligados à pecuária e à agricultura do estado, especialmente a partir de partidos como o PMDB e o PTB (BITTAR, 1998)⁴⁰.

A penetração do MDB nos municípios foi gradativa. Em 1979, o partido sofreu alterações: transformou-se em PMDB e diminuiu seu tamanho, abrindo espaço para novos partidos de oposição, tais como PT, PP, PDT e PTB. Nesse novo quadro, a ARENA passou a ser representada principalmente pelo PDS, tendo maior consolidação a partir da criação do PFL. No entanto, segundo Mainwaring, Maneguello e Power (2000), a partir de 1985, os partidos conservadores passam a compreender pelo menos dois conjuntos de atores. Um deles tem à frente dois

⁴⁰O PMDB obteve um maior tempo à frente do governo, enquanto o segundo registrou apenas um governo entre 1983 e 1997.

partidos principais, o PFL – maior partido conservador do congresso entre 1985 e 1999 – e o PDS. Em menor medida se destacaram o PPR e PPB e, em posição intermediária, o PTB e outros partidos menores. Nesse período, o PMDB e o PSDB também adquiriram um perfil mais conservador (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000).

As características programáticas entre partidos conservadores e não conservadores são fatores vitais para entender como os projetos políticos transitam no estado. Nesse sentido, é possível destacar, já na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, o apoio dos partidos conservadores às posições mais autoritárias, enquanto os não conservadores e mais à esquerda do polo ideológico adotavam agendas distintas e inclusive antagônicas. Além disso, segmentos dos partidos conservadores também estavam mais inclinados a formas restritas de democracia, demonstrando menos empenho nos direitos de cidadania e em relação à população menos favorecida. Em linhas gerais, os conservadores sustentavam a maior abertura ao capital estrangeiro, bem como o enxugamento do Estado, opondo-se às medidas estadistas da Constituição de 1988, ao apoiar uma agenda neoliberal, como a do ex-presidente Collor entre os anos de 1990 e 1992 e, posteriormente, as reformas econômicas de Fernando Henrique Cardoso. No âmbito do liberalismo econômico dos anos 1990, os partidos conservadores são ainda receptivos às reformas econômicas liberais do campo previdenciário e administrativo, apoiando as privatizações e sendo concomitantemente contrários à reforma agrária e aos movimentos dos sem terra.

As características dos partidos conservadores e não conservadores, especialmente na década de 1990, abrangem desde disciplina, fidelidade partidária, dependência de práticas clientelistas até questões que envolveram apoio irrestrito às políticas neoliberais, como dos governos Collor e FHC. Todavia, embora os partidos conservadores tivessem sustentado e defendido agendas neoliberais, os governos Collor e Cardoso não foram os principais responsáveis pela sua introdução, sendo tais partidos mais seguidores do que líderes (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000). Os protagonistas, nesse caso, foram os partidos de direita ou de extrema-direita, que tiveram envolvimento mais direto com o neoliberalismo. Ambas

as forças políticas ligadas aos partidos conservadores e não conservadores ilustram algumas das políticas adotadas em torno do desenvolvimento do estado, o que também aponta para as disputas entre o projeto neoliberal e o participativo. Embora não nos aprofundemos nessa questão, é possível perceber alguns resquícios desse projeto, especialmente no âmbito da expansão e modernização agrícola e nas políticas desenvolvimento e democracia social. Tais elementos, também se amarram às bandeiras partidárias, representando as velhas oligarquias, que passaram por novas roupagens, mantendo-se vivas na política contemporânea. Exemplo disso são os novos papéis que grupos políticos ligados ao latifúndio e, em especial, ao gado e à agricultura passam a ocupar dentro dos quadros políticos desde a formação do estado.

Os atores do latifúndio, por exemplo, podem ser entendidos atualmente como atores dinâmicos configurados como comerciantes, industriais e banqueiros e, sobretudo, como políticos profissionais (SOUZA, 1997). De acordo com o autor, esses políticos ou ex-políticos, a partir de alianças políticas conservadoras foram muitas vezes responsáveis por políticas públicas e sociais de grande impacto aplicadas em todo o estado. A formação das bancadas ruralistas no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas de diversos estados pode ser considerada um dos exemplos de atuação desses grupos. Desse modo, o perfil político do estado abrange atores e relações distintas em torno dos partidos, bandeiras e interesses tanto da sociedade política como da sociedade civil.

3.2.3 A projeção dos partidos de esquerda

A penetração mais débil dos partidos de esquerda e o maior avanço dos conservadores em pequenos municípios ou em regiões subdesenvolvidas tiveram como fundamento redes mais fracas de organizações populares (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000). Em relação ao MS, essa explicação decorre de alguns fatores relacionados ao contexto interiorano. Analisando a questão em maior profundidade, observamos que a maior penetração da esquerda no MS está ligada à

chegada do PT ao governo em 1998, acontecimento que viria quebrar, em certo sentido, a hegemonia das classes dirigentes apoiadas pelas oligarquias latifundiárias, contrariando a tese de que a esquerda não poderia chegar ao poder em um estado agrário (BITTAR, 2009a). Essa fase da política estadual foi importante em virtude de mostrar que:

a relativa independência da política em relação à base econômica, ou seja, um estado de forte estrutura agrária e de grandes latifúndios foi capaz de gerar lideranças políticas desvinculadas dessa base material e que representam, portanto, novos grupos, classes e interesses sociais (BITTAR, 2009, p.323a).

O governo PT foi considerado um governo das “esquerdas” em virtude do apoio recebido de outros partidos e das complexas e contraditórias relações políticas e ideológicas estabelecidas tanto com a sociedade civil como com outros partidos de esquerda (FERREIRA JUNIOR, BITTAR e GROSSO, 2001). Para os autores, a conjuntura política de MS começa a se fundamentar ainda quando o estado fazia parte do Mato Grosso em 1945 e as disputas políticas regionais giravam em torno do PSD e da UDN, pois já a partir de 1964 esse jogo passa a ter como protagonistas a ARENA e o MDB. No entanto, antes ainda da chegada do PT ao governo do estado, indagava-se como partidos populares não conseguiam maior projeção no estado, conquistando o poder. Souza (1997) arriscou algumas explicações, apontando que esses partidos surgiam e se expandiam sem força política necessária para fazer frente ou ameaçar o sistema partidário de dominação do bloco histórico, formado basicamente pelas oligarquias mais conservadoras. Além disso, os partidos de origem popular, cujo quadro no estado é formado predominantemente por atores dos movimentos populares, intelectuais de classe média, universidades e setores da igreja, enfrentariam dificuldades de penetração nas camadas sociais mais excluídas. Outros dois aspectos apontados são: a razão moral e a razão física.

A primeira reside na questão do querer, em virtude das camadas sociais serem bombardeadas pelos meios de comunicação, recebendo normas de conduta e procedimentos conformistas, que tolheriam sua capacidade de raciocínio crítico,

fazendo com que abrissem mão de um projeto de vida coletivo e voltado às melhores condições de vida. A segunda, de ordem física, residiria na força ou na disponibilidade de agir, no sentido de modificar essa situação, o que envolveria uma proposta pessoal ou coletiva de mudança, exigindo a participação das individualidades no processo de organização social. No entanto, começava a surgir um desgaste político dos partidos até então no poder, dada a divulgação de casos de corrupção que favoreceram a maior abertura da esquerda no estado.

A atuação das esquerdas merece ser destacada como traço distintivo na história política de Mato Grosso do Sul, uma vez que, segundo concepções ortodoxas, num estado de estrutura agrária como ele, as forças progressistas e de esquerda jamais teriam a chance de impor um revés às oligarquias. (FERREIRA JUNIOR, BITTAR e GROSSO 2001, p.73).

Segundo os autores, a ascensão da esquerda no estado pode ser percebida em dois momentos: em 1982 e em 1998. Em 1982, o candidato do regime militar, representado pelo PDS, inicialmente é cotado como vencedor, mas perde a eleição no estado. Isso ocorreu devido ao desgaste do governo e em virtude da resposta da sociedade civil, ainda em fase de organização no estado, que, com o apoio do PCB, levou a campanha para as ruas e a diversos segmentos, como associações de moradores, professores, profissionais liberais e movimentos sociais, impedindo a vitória do candidato do Regime Militar.

A eleição de 1998, no entanto, tem como fator a persistência da esquerda sul-mato-grossense e o esgotamento e a falência do projeto de continuidade das elites agrárias, que se dividiram em um segundo turno. Para Bittar (2009), a ascensão do PT no estado é antecedida por outras forças de esquerda que já operam no estado muito antes do PT e da divisão do estado, a partir de partidos como o PTB e do PCB. O primeiro foi considerado um partido que, embora de fato não seja de esquerda, especialmente antes de 1964, era expressão do trabalhismo e do populismo, defendendo programas sociais populares e inerentes às pautas esquerdistas. O segundo constituía um contraponto ao PT, haja vista que o Partido dos Trabalhadores nasce no estado, disputando hegemonia com o PCB nos

movimentos sociais e em outros segmentos. Além disso, o PCB também criticava as alianças do PT e o rotulava-o como um partido reformista.

Nos anos 1970, o Partido Comunista do Brasil era considerado o partido mais organizado de esquerda do estado, embora apoiasse e fizesse alianças com PMDB (BITTAR, 2009b). Todavia, o papel do PCB era intenso em vários segmentos, como nos movimentos dos professores, estudantes, federações de profissionais liberais, associações, entre outros grupos. Ao longo do tempo, parte desses grupos passou a apoiar o Partido dos Trabalhadores, que também recebeu apoio da igreja católica e do sindicalismo, fortalecendo-se e expandindo no estado. Outro aspecto que aponta para a ascensão e hegemonia do PT no MS refere-se ao fato do partido também lançar continuamente candidatos em todos os pleitos eleitorais. Esse esforço permite, enfim, que nos 2000, o PT chegue ao governo do estado com um candidato oriundo de movimentos sociais. Trata-se de Jose Orcírio Miranda dos Santos, o Zeca do PT, como ficou popularmente conhecido. Sua chegada ao poder marcou o cenário político regional e, de certo modo, o avanço da esquerda em todo o estado.

3.2.4 Alguns reflexos da política na cidade de Campo Grande

Uma análise aprofundada de Campo Grande certamente perpassa pela compreensão de sua sociedade política, à medida que o município constitui palco privilegiado do poder, ao conjugar interesses de diferentes grupos, a partir dos seus quadros políticos com grande expressão em todo o estado. De acordo com esse panorama, é possível observar que diversos acontecimentos marcam a política local, especialmente no século passado. A migração ocorrida nos anos 1950 talvez seja um dos componentes que reforçaram a política local em todo o estado, pois, enquanto em outras regiões mais desenvolvidas – como São Paulo – a migração ocorria em maior medida em função da industrialização, no Mato Grosso do Sul, os principais atrativos eram a pecuária e a agricultura, atraindo principalmente trabalhadores braçais ou pequenos produtores rurais.

Considerando este contexto, Campo Grande nasceu acolhendo um grande número de famílias não absorvidas pelo trabalho no campo, sendo ainda palco de disputas e interesses de atores e grupos antagônicos, tais como representantes do grande latifúndio e trabalhadores rurais. Cada um desses grupos era representado por partidos com bandeiras distintas: de um lado, os tradicionais, conservadores e ligados à direita; de outro, partidos mais alinhados às mudanças estruturais e sociais, basicamente vinculados à esquerda. Não obstante, considerando a história política e a estrutura de Campo Grande, algumas peculiaridades se destacam, como a concentração do poder político nas mãos de poucos atores políticos. Ao longo da história, um dos retratos desse panorama é o pleito de 1988, que representa a manutenção dos interesses das classes dirigentes do passado agrário do estado. Esse cenário é complementado pela baixa capacidade da esquerda de se consolidar como alternativa capaz de se projetar e de constituir uma mudança para a grande massa populacional. Tal característica ocorreu mais enfaticamente no embate eleitoral de 1988, principalmente entre o PTB e o PMDB, quando o PTB acaba por se sagrar vitorioso no pleito.

A projeção desse partido no estado e no município se deveu, em certo sentido, à boa recepção de seu principal líder político representado no período, a figura de Pedro Pedrossian (BARBOSA e SILVA, 2012). Assim, é possível observar que, antes e depois de 1988, há uma baixíssima alternância de poder no município, com o antigo núcleo MDB agora representado pelo PMDB, partido que, além de presença histórica e grande projeção em todo o estado, também ascendeu em Campo Grande, ocupando o poder executivo em vários mandatos, alguns deles seguidos desde meados dos anos 1980, a partir do prefeito Lúdio Martins Coelho do PMDB, como indica o quadro abaixo:

Quadro 2 - Resultados das eleições municipais 1983-2016

Mandatos	Prefeito e partido	Atividade Profissional
1º Mandato: 1983-1985	Lúdio Martins Coelho - PMDB	Agropecuária
1º Mandato: 1986-1988	Juvêncio Cesar da Fonseca – PMDB	Advogado
2º Mandato: 1989-1992	Lúdio Martins Coelho – PTB	Agropecuária
2º Mandato: 1993-1996	Juvêncio Cesar da Fonseca – PMDB	Advogado
1º Mandato: 1997-2000	André Puccinelli – PMDB	Médico
2º Mandato: 2001-2004	André Puccinelli – PMDB	Médico
1º Mandato: 2005-2008	Nelson Trad Filho – PMDB	Médico
2º Mandato: 2009-2012	Nelson Trad Filho - PMDB ⁴¹	Médico
1º Mandato: 2013-2016	Alcides Bernal – PP	Radialista/Advogado

Fonte: TRE – MS (2016). Organizado pelo autor.

A partir do quadro acima, podemos identificar pelo menos dois aspectos centrais: o primeiro enfatiza a força política e a capacidade de manutenção no poder com o PMDB em praticamente todo o novo período democrático a partir das repetidas vitórias eleitorais entre 1996 e 2008. Segundo Bittar (1999), o PMDB, imprimiu certa hegemonia no estado desde os anos 1980, a partir da indicação de um prefeito do partido já em 1983, antes ainda do restabelecimento do regime democrático. Segundo a autora, excluindo-se os períodos de instabilidade entre os anos de 1979 e 1993, somente o partido governou Campo Grande até 1999. Ampliando essa linha histórica, verificamos que o PMDB passou muito mais tempo no poder, ou seja, até 2012, embora nesse ano, mesmo tentando conseguir mais um mandato e contando com uma ampla coligação e uma maior aproximação com os movimentos comunitários, o partido tenha atingido apenas o segundo lugar.

O PMDB a frente do poder e das alianças com partidos inclusive de esquerda foi ao longo tempo um dos atores preponderante deste cenário. Outro aspecto importante deste momento se relaciona aos fatores da não projeção da esquerda à frente do executivo municipal, embora tal feito quase tenha sido alcançado em 1996, quando, por uma pequena diferença de 411 votos, o PT deixa de conquistar a prefeitura. Segundo Bittar (1999), o resultado foi contestado na justiça, imprimindo na população um sentimento de dúvida e de tristeza, haja vista

⁴¹É importante frisar que Nelson Trad retorna em 2015 ao PTB, ou seja, seu antigo partido.

que o resultado final não se alterou e o candidato do PMDB, André Puccinelli, manteve seu mandato. Efeito ou não desse processo, na gestão de Puccinelli, o PMDB revelou uma maior aproximação com a periferia do município. Essa aproximação é marcada, por exemplo, pela criação dos Conselhos Regionais de Campo Grande, uma instância que reúne segmentos da população, especialmente oriundos das camadas populares e da periferia do município.

É interessante perceber que os partidos de esquerda não conseguem chegar ao poder no município ao longo de todo o período democrático, embora o PT tenha conseguido chegar entre a 2ª e a 4ª colocação em diversos pleitos, se mantendo presente no município. Todavia, se no município a ascensão do PT era difícil, no âmbito do legislativo ela se tornou uma realidade, porém, inicialmente de maneira tímida, marcada por acirradas disputas e depois da longa predominância de partidos mais conservadores. O contexto agrário do estado também colaborou no sentido a minar as bases da esquerda, que se associou até anos 1980 predominantemente ao Partido Comunista (1999). A associação do PT com as bases mais populares era ainda nesse momento de pouca adesão, tendo em vista o tardio fortalecimento do sindicalismo em todo o estado, que se amplia somente a partir do avanço da construção civil. Entretanto, à medida que o PT avança em relação ao governo do estado, o partido também passa a focar nas eleições municipais e, a partir de meados dos anos 1990, se expressa como um dos maiores exemplos, ao participar efetivamente da disputa pela prefeitura de Campo Grande. Os pleitos de Campo Grande garantiram maior visibilidade ao partido, tendo em vista sua maior projeção nos movimentos sociais e a possibilidade do partido também alterar o cenário político, através de um programa alternativo de governo (BITTAR, 2009b). No entanto, isso demorou a ocorrer na prática, pois em 1982, quando ocorreu o primeiro processo eleitoral após Campo Grande adquirir o *status* de capital, foram eleitos vereadores de apenas dois partidos, PMDB e PDS, segundo dados do TER – MS (2016). Das 21 cadeiras disponíveis, o PMDB ocupou 14 e o PDS, as demais sete cadeiras.

A configuração representativa da Câmara nos pleitos posteriores, entre 1988 e 2012, mostra ainda certo predomínio de partidos tradicionais como o PMDB,

o PTB e o PDS, mas com a pluralização na distribuição das cadeiras e maior presença de novos partidos. É importante ilustrar que o pleito de 1992 é marcado pelas coligações partidárias entre os partidos. Nesse pleito, o PMDB consegue eleger o prefeito do município, coligando também na vereança com mais cinco partidos: PDS, PDC, PL, PTR, e PSDB. Por outro lado o PTB se alia ao PFL, PMN e PSD e por fim ao PT, que se coliga com o PPS, PSB e PC do B. Porém, embora, novos partidos passem a ocupar cadeiras da câmara, a quantidade de votos do eleitorado campo-grandense circulou predominantemente em torno dos partidos tradicionais que abarcaram concomitantemente o maior número de votos por extratos da população. A distribuição de votos na Câmara de Vereadores do município mostra também a hegemonia do PMDB, já destacadamente vitorioso nas eleições para a prefeitura. No entanto, os resultados mais recentes da disputa à vereança mostram a ascensão de partidos médios e pequenos, que começam a ter maior espaço na câmara.

Observações finais

Buscamos ilustrar neste capítulo o panorama político e social de Campo Grande – MS, realçando o contexto histórico e político do estado. Para isso, enfatizamos alguns aspectos relativos aos problemas sociais que influenciariam a mobilização associativa e, portanto, alguns dos atores do associativismo comunitário local. Ademais, apontamos para a questão política que aparece como pano de fundo dos acontecimentos locais, sobretudo, no que tange ao desenvolvimento de um associativismo mobilizado e dos campos ideológicos vinculados aos projetos em disputa e a formalização de uma sociedade política, que influencia o contexto do associativismo comunitário local. Esse panorama nos permite avaliar em maior profundidade os atores do associativismo e a instituição participativa dos Conselhos Regionais.

Capítulo 4. O associativismo no ambiente dos Conselhos Regionais

Introdução

Aprofundamos neste capítulo nossas análises sobre os Conselhos Regionais, visando responder quem são os atores do associativismo comunitário, em especial os privilegiados nesta pesquisa, bem como apontar como estes atuam dentro e fora dos conselhos. Após apresentar a instituição participativa dos Conselhos Regionais e os atores centrais do associativismo comunitário interno aos conselhos, esclareceremos alguns aspectos desta abordagem, identificando sua estrutura, funcionamento como canal de demandas e, principalmente, os atores que os compõem. Assim, a primeira parte do capítulo visa destacar o surgimento, funcionamento, composição e aspectos relacionados ao dia a dia dos Conselhos Regionais. Em seguida, apresentaremos os atores chaves dos conselhos, especialmente aqueles que constituem o objeto desta investigação, tais como as articuladoras, as associações de moradores e os clubes de mães. Destacaremos as origens desses atores e o posicionamento das articuladoras diante dos conselhos e as relações e vínculos de proximidade entre elas. Por fim, buscaremos responder quem são os principais atores do associativismo comunitário presente nos Conselhos Regionais e como eles atuam nesses espaços.

4.1 A introdução dos Conselhos Regionais em Campo Grande

A Constituição de 1988 legitimou diversos arranjos participativos e tornou o país referência de experiências participativas nas últimas décadas. Os Conselhos Regionais de Campo Grande – MS podem ser considerados como mais uma dessas

grandes experiências participativas, que vêm ampliar o fecundo e rico espectro da participação popular brasileira. Todavia, ao contrário de outras instituições participativas mais bem conhecidas, como é o caso do orçamento participativo e dos conselhos municipais, os Conselhos Regionais são ainda uma instituição pouco abordada pela literatura acadêmica, em especial sob a ótica da democracia participativa. Um dos primeiros trabalhos sobre esses conselhos e talvez um dos mais abrangentes foi a dissertação de mestrado produzida por Silva (2007). No entanto, nessa investigação o foco do autor está principalmente voltado para as políticas de desenvolvimento urbano. Embora os conselhos tenham uma profunda relação com a questão urbana, uma análise privilegiando seus atores e a questão participativa como apresentamos nesta pesquisa ainda não havia sido feita.

Os referidos conselhos são constituídos formalmente como órgãos consultivos previstos em Lei Municipal e integrantes da política de desenvolvimento municipal, da política urbana e do Plano Diretor de Campo Grande, a partir da Lei Complementar nº 05, de 22 de novembro de 1995. A referida Lei foi baseada no princípio de descentralização e desconcentração das atividades e da infraestrutura, dividindo o território urbano do município – para efeito de planejamento – em sete regiões urbanas (SILVA, 2007), que ficaram conhecidas, com exceção da região central, pelos nomes dos respectivos cursos de água São elas: Anhanduizinho, Bandeira, Imbirussu, Lagoa e do Segredo. Essas regiões apresentam diferentes características no âmbito social e econômico.

Embora os Conselhos Regionais sejam definidos formalmente como órgãos consultivos, na prática e do ponto de vista teórico-normativo, também podem ser enquadrados como instituições participativas mais abrangentes e, usando a concepção de Avritzer (2000), também como um espaço argumentativo de deliberação, conceito que partiria de um cenário de crise do modelo “decisionístico” de deliberação. Ainda que esses conselhos tenham sido criados em 1995, estes foram regulamentados somente a partir da Lei 7.361 de 13 de dezembro 1996, na gestão do prefeito Juvêncio Cesar da Fonseca (PMDB). A regulamentação foi o primeiro passo à sua implementação e funcionamento, que ocorreu efetivamente em 1997, na gestão do prefeito André Puccinelli do mesmo partido.

O rápido crescimento das atividades econômicas, especialmente da construção civil ao longo dos anos 1980, em virtude de o município ter se tornado a nova capital do estado revelou os diversos problemas urbanos e a falta de planejamento. O cenário de carências, em especial de moradia e saneamento, estimulou a mobilização popular em torno do atendimento das demandas populares. Em virtude desse panorama e da atuação do associativismo urbano, formado especialmente por associações de moradores, associações comunitárias e clube de mães, começam a ocorrer diversas reuniões públicas e palestras, principalmente entre 1993 e 1998, envolvendo tanto os atores abrangidos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU como diversas lideranças comunitárias do município.

As discussões mais significativas para construção de uma instância diferenciada ocorreram a partir de 18 de novembro de 1997 na sede da PLANURB, quando se projetou a implantação dos Conselhos Regionais. Entre os atores presentes nessas discussões estavam a União Campo-Grandense das Associações de Moradores e Favelas, os Assentamentos Urbanos e Rurais do Município de Campo Grande, os Núcleos Habitacionais e Entidades Afins – UCAF, a União Municipal de Associações de Moradores – UMAM, a União Campo-Grandense de Clube de Mães – UCCM e outras entidades associativas, como a Federação das Associações de Moradores de MS – FAMEMS, a União Campo-Grandense de Associações de moradores – UCAM, a Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM e a União Regional do Prosa.

Ao final daquele mesmo ano, conforme destaca o jornal interno Comunidade Viva Notícias (2006), ampliaram-se as reuniões públicas voltadas para a sociedade, visando esclarecer a população, buscar sugestões e definir, além da sua composição, a forma de eleição de seus conselheiros. Então, ainda em 1997 foram criados os Conselhos Regionais, pensados inicialmente enquanto espaços de apoio e canal de audição das prioridades da população para a formulação de políticas, visando suprir as demandas regionais, especialmente no tocante ao desenvolvimento urbano e social. A formatação desses conselhos contemplou representantes de diferentes segmentos representativos e comunitários regionais,

que são eleitos a partir de eleições bianuais, em que os atores abrangidos podem tanto votar como ser votados. Uma vez eleitos, esses atores passam a desempenhar diversas funções, em especial de representação e intermediação, discutindo demandas nas diversas plenárias realizadas mensalmente em cada uma das regiões urbanas.

Os primeiros conselheiros regionais eleitos tomaram posse após a eleição de 1998, quando 166 conselheiros entre titulares e suplentes sagraram-se vitoriosos. Segundo o Diário Oficial de 08/06/1998, nessa primeira eleição, 29 entidades pertenciam ao segmento comunitário com 60 suplentes, predominantemente associações de moradores das sete regiões urbanas. Essa primeira eleição apresentou ainda 60 cadeiras vagas, que foram preenchidas por novos convites realizados pelo Sistema Municipal de Planejamento – SMP para que outras entidades fossem inseridas, mantendo o número total de assentos preenchidos. Em 2002, talvez tentando evitar a ociosidade dos assentos nas eleições para representantes dos Conselhos Regionais, passou a ser permitida pela primeira e única vez a formação de coligações entre as associações de moradores. Como reflexo dessa inovação, a região do Anhanduizinho registrou naquele pleito o maior número de coligações, 12 ao todo, sendo que outras regiões, como a do Prosa e Bandeira, registraram apenas uma coligação cada, e as demais regiões nenhuma coligação.

Ainda em 1998, ocorreu a formalização do primeiro cronograma de sessões plenárias a serem realizadas em cada uma das regiões da cidade, a partir da sua publicação em Diário Oficial de 24 de agosto de 1998. Em 1999, no entanto, a partir dos Conselhos Regionais, a população passou a discutir pela primeira vez questões ligadas a obras e serviços de cada uma das regiões urbanas, visando à futura elaboração do orçamento anual da prefeitura de Campo Grande para o ano de 2000, prática que se tornaria uma rotina dos Conselhos Regionais (COMUNIDADE VIVA NOTÍCIAS, 2006). Um dos fatores que contribuíram para a legitimação dos Conselhos Regionais de Campo Grande enquanto instituição das Políticas de Desenvolvimento do Plano Diretor do município é a Lei Complementar nº 94 de 06 de novembro de 2006, que fortalece e amplia o papel e impacto dos Conselhos

Regionais no município. Embora naquele momento, os conselhos já fossem populares, abrangentes e conhecidos, eles passaram a operar, sobretudo, em um campo muito mais amplo do que os demais conselhos tradicionais do município, haja vista que passaram a atuar a partir de uma lógica particular nas demandas temáticas, discutindo o orçamento anual, planos plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, entre outros setores, como mostramos na figura abaixo:

Figura 2 - Campo de atuação dos Conselhos Regionais



O raio de ação dos conselhos mostra-se bastante amplo, envolvendo debates, discussões e deliberações, que ocorrem principalmente a partir dos encontros realizados. Tais encontros são considerados momentos ímpares do processo, tendo em vista o envolvimento da comunidade local e especialmente as lideranças comunitárias locais em cada um das sete regiões de atuação dos Conselhos Regionais, pois é nessas reuniões em que se estabelecem as pautas a

serem debatidas, aprovadas ou reprovadas. O momento chave, no entanto, são as votações das prioridades de cada uma das regiões urbanas que serão encaminhadas ao executivo anualmente. Nesse contexto, a formação de consensos entre as lideranças comunitárias locais, no intuito de elencar as demandas prioritárias ou aquelas que melhor correspondem aos anseios da comunidade de bairros das regiões urbanas é fundamental. Tais demandas, conforme detalharemos mais à frente, ainda passam pela votação da Câmara de Vereadores antes de serem aprovadas ou não para atendimento no ano seguinte.

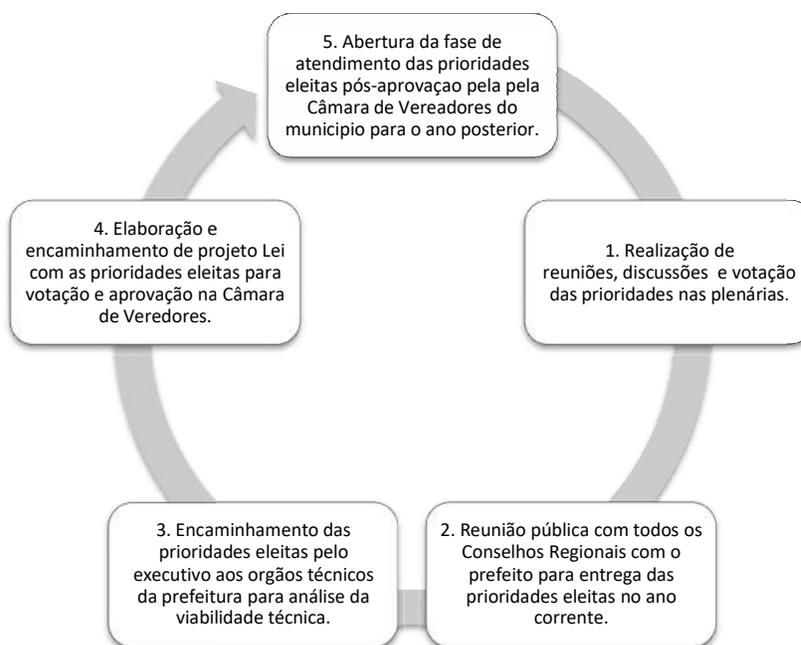
Os representantes eleitos de cada um dos Conselhos Regionais também participam de outros espaços formais que garantem lugares a seus membros, como é o caso do Plano Diretor, CMDU etc. Assim, o raio de ação dos Conselhos Regionais é muito mais ampliado, aumentando inclusive o alcance das suas lideranças em relação às demandas locais. Por outro lado, um dos diferenciais dos Conselhos Regionais se relaciona à ausência de representação do executivo municipal ou de representantes quanto a uma possível paridade. Ou seja, estes conselhos funcionam e são formados basicamente por atores representantes do associativismo. Nesse contexto, pelo menos aparentemente, os atores associativos possuem certa vantagem em relação a outros espaços participativos, cujas cadeiras dos representantes do executivo municipal se equiparam ou são majoritárias em relação às cadeiras da sociedade civil. Embora o chefe do executivo ou seus representantes não façam parte diretamente dos Conselhos Regionais, eles se responsabilizam pelo funcionamento dos conselhos em cada uma das regiões urbanas ou em sala na sede da PLANURB, dando todo suporte necessário. Além disso, o fato de não fazerem parte diretamente do funcionamento dos conselhos não impede que possam comparecer como ouvintes ou convidados dos conselheiros para esclarecer dúvidas ou solicitar demandas regionais específicas.

4.1.1 O ciclo de funcionamento dos conselhos

O funcionamento dos Conselhos Regionais também pode ser visualizado

a partir de um ciclo, que destaca o papel dos atores do associativismo comunitário. Em certo sentido, isso remete ao ciclo do processo orçamentário dos orçamentos participativos. Contudo, ao analisarmos seu desenho de organização e de disputa pelas demandas prioritárias em cada uma das regiões urbanas nas quais se divide o município, verificamos uma experiência muito peculiar, embora essas regiões se aproximem em determinados aspectos. Em linhas gerais, os Conselhos Regionais podem ser apresentados sob a forma de ciclo aos moldes do já conhecido ciclo orçamentário do orçamento participativo, como apresentamos na figura abaixo:

Figura 3 - Ciclo funcional dos Conselhos Regionais



As etapas apresentadas ocorrem em cada uma das regiões urbanas e também na sede da PLANURB, a partir de um conjunto de reuniões realizadas mensalmente conforme calendário elaborado anualmente. O calendário anual de reuniões ou encontros é geralmente estabelecido no início de cada ano, com a

programação de reuniões mensais⁴². Todavia, o *primeiro momento* chave de todo processo ocorre entre os meses de setembro a outubro, quando são realizadas as plenárias, com votações específicas sobre as prioridades dos bairros que compõem cada uma das regiões urbanas, visando à composição das prioridades que serão levadas ao poder público para posterior execução. Em relação a esta etapa, em 2010, foi feita uma tentativa de consulta popular online, no sentido de auxiliar os Conselhos Regionais no estabelecimento e seleção das prioridades anuais, quando se criou um *link* específico em torno do “orçamento comunitário”. Essa medida não registrou elevada adesão popular e por isso foi extinta nos anos posteriores.

Atualmente, de modo geral são apontadas apenas três prioridades mais votadas ou emergenciais, que aparecem nas propostas orçamentárias anuais, submetidas à discussão na Câmara de Vereadores. Outras prioridades adicionais, consideradas secundárias, também são levadas ao executivo para que este tenha conhecimento do cenário de determinada região, embora essas demandas adicionais não sejam levadas à Câmara de Vereadores. As prioridades eleitas podem ser caracterizadas como algumas das principais demandas dos atores locais e regionais de Campo Grande.

O *segundo momento* do ciclo ocorre com a realização de uma reunião pública entre atores locais e regionais e o prefeito municipal. Nessa reunião, são discutidas as prioridades elencadas no ano corrente e são expostos os argumentos dos conselheiros regionais de todas as regiões, reforçando a necessidade de atendimento de suas prioridades. O *terceiro momento* ocorre quando o executivo, de posse das prioridades recebidas pela comunidade, as encaminha para os devidos órgãos e departamentos específicos para análise de sua viabilidade técnica. O *quarto momento* do ciclo é a fase em que o executivo elabora o projeto de Lei, vinculando o relatório do Conselho Municipal de Desenvolvimento – CMDU, contemplando as prioridades apontadas pelos Conselhos Regionais e encaminhando-as para aprovação junto à Câmara Municipal, através do plano orçamentário anual. As demandas prioritárias, em geral, também fazem parte dos planos plurianuais de cada quatro anos.

⁴² O calendário de 2016 é apresentado na seção de anexos desta tese.

Os projetos de lei orçamentária e os planos plurianuais do poder executivo buscam a participação da sociedade civil, organizada através dos atores dos Conselhos Regionais e do CMDU, no tocante aos investimentos previstos para regiões e metas estabelecidas pelo plano diretor. Todavia, a execução ou atendimento das demandas prioritárias não possui um canal de *accountability* ou prestação de contas, sendo a forma mais objetiva a análise das prioridades sugeridas e contempladas aleatoriamente dentro das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs. Uma vez ocorrida a aprovação no ano corrente, tem início sua fase final ou o *quinto momento* do ciclo, período que tem início no ano seguinte, visando o atendimento das demandas. É nessa última fase que o executivo começa efetivamente a executar e atender as prioridades sugeridas por cada região urbana do município, sob pena de arcar com os custos de descrédito, incompetência ou falta de interesse.

4.1.2 A composição formal da instituição

A composição dos Conselhos Regionais é formada por um diversificado quadro de atores, sendo predominantes o associativismo comunitário. O número de assentos em cada um dos Conselhos Regionais é determinado por um cálculo específico, que permite estabelecer o número de assentos disponível a cada segmento por região urbana, conforme o número de bairros e parcelamento existentes. Em 1998, a regra de composição era bastante simples e o Instituto Municipal de Planejamento Urbano e de Meio Ambiente⁴³ previa para cada Conselho Regional e seus segmentos sociais, econômicos e peculiares o mínimo de seis e o máximo de 15 assentos, o que resultava entre 15 a 45 assentos para cada região urbana. Na época, cada segmento tinha direito a cerca de 20% do total de assentos, considerando o número de cadastros registrados no Sistema de Planejamento Municipal – SMP, respeitando-se os limites mínimos e máximos estabelecidos. Ao todo, os Conselhos Regionais disponibilizavam 171 assentos às entidades

⁴³ Conforme expresso no Diário Oficial de Campo Grande nº 79 de 07/05/1998.

participantes, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 9 - Totais de assentos disponibilizados em 1998

Região Urbana	Segmentos sociais				Econ.	Pec.	Total
	Saúde	Educação	Comunitários	Assistência Social			
Prosa	01	02	02	01	06	06	18
Bandeira	01	02	06	01	10	10	30
Anhanduizinho	01	03	09	01	14	14	42
Centro	01	02	01	02	06	06	18
Segredo	01	02	03	01	07	07	21
Lagoa	01	02	04	01	08	08	24
Imbirussu	01	02	02	01	06	06	18
Total	07	15	27	08	57	57	171

Fonte: Diário Oficial de Campo Grande nº 87 de 19/05/1998. Adaptado pelo autor.

A partir de 2004⁴⁴, houve algumas mudanças nos procedimentos de composição, de acordo com os seguintes parâmetros: entidades locais – a cada três loteamentos presentes no bairro, um assento é destinado elas. Cada bairro dentro de sua região específica tem direito também a um assento para as entidades de educação e mais um assento para as entidades de saúde. No que tange às entidades regionais, o número de assentos resulta da seguinte fórmula: $NER = (NB/3) \times 2$, onde: NER = Número de Entidades Regionais e NB = Número de Bairros. Para a Região do Centro, excepcionalmente, a equação é $NER = (NB/3) \times 6$. Os resultados dessas equações indicam as proporções de assentos disponíveis em cada região. É importante frisar que, como a região central contempla o maior de entidades de classe, profissionais, comércio e indústria e menor número de bairros participantes dos conselhos, a mesma é favorecida com maior número de assentos para contemplar atores diferenciados. Considerando essas regras e o quantitativo de bairros e parcelamentos existentes no município conforme o Perfil Socioeconômico de Campo Grande (2016), estabelecemos o quantitativo médio de assentos disponibilizados aos conselheiros eleitos pelos Conselhos Regionais no município de Campo Grande, conforme apresentamos na tabela abaixo:

⁴⁴ A partir do Diário Oficial de Campo Grande nº 1500 de 05/02/2004.

Tabela 10 - Totais de assentos disponíveis a partir de 2004

R.U.	Conselhos Regionais	QB	QP	EL	EE	ES	ER	T. A
01	Anhanduizinho	14	154	51	14	14	10	89
02	Bandeira	11	118	40	11	11	08	70
03	Centro	13	139	47	13	13	26	99
04	Imbirussu	07	95	32	07	07	05	51
05	Lagoa	11	93	31	11	11	08	61
06	Prosa	11	136	45	11	11	08	75
07	Segredo	07	127	43	07	07	05	62
QB – Quantidade de bairros; QP – Quantidade de Parcelamentos; EL – Entidades Locais; EE – Entidades de Educação; ES – Entidades de Saúde; ER – Entidades Regionais, T.A - Total de assentos do conselho.								507

A tabela acima mostra especificamente a quantidade de conselheiros referente a cada região urbana. No entanto, esses números podem ser alterados, à medida que novos loteamentos ou bairros surgem em cada uma das regiões urbanas. Uma observação importante desta tabela refere-se ao elevado número de cadeiras na Região Urbana do Centro, que apresenta, em relação às demais, os melhores indicadores socioeconômicos do município. Tal posição nos leva a refletir sobre as causas desses números, que em certo sentido deveriam ser inversos diante do estado de maior carência das demais regiões. Antes de 2004, a região apresentava números equivalentes às regiões menores, como Prosa e Imbirussu, com apenas 18 representantes do total de 166 conselheiros. O formato mais favorável ao quantitativo da região a partir de 2004 pode estar associado ao crescimento de entidades associativas de perfis diferentes do predominante nas demais regiões, ou seja, de perfil recreativo, profissional, econômico, entre outras que exploraremos de maneira mais aprofundada no próximo capítulo.

Em relação aos atores participantes, nos valem de dados secundários do levantamento realizado pela própria PLANURB, conforme publicado em 2012 e divulgado no jornal *Comunidade Viva de Notícias*, da Prefeitura Municipal de Campo Grande. Tal fonte nos proporcionou informações gerais sobre os conselheiros eleitos para mandatos entre o biênio de 2012 e 2014, no qual ao todo foram objetos do levantamento 466 conselheiros. As informações colhidas indicaram que em média 90% dos conselheiros participam exclusivamente dos Conselhos Regionais e

apenas 10% participam de outros conselhos ou espaços de participação. Além disso, o levantamento apontou que 53% dos conselheiros são homens e 32% deles possuem entre 41 e 50 anos de idade. No que tange à escolaridade, 41% possuem ensino médio completo e 26%, fizeram ensino superior. Quanto à origem, 37% deles eram naturais de outros estados da federação, enquanto 35% manifestaram ter origem no estado do Mato Grosso do Sul e 28% são especificamente de Campo Grande. Outras informações apontadas pelo levantamento da PLANURB se mostraram uma maior participação masculina na maioria dos conselhos, especificamente nas regiões do Centro e do Bandeira, onde essa porcentagem foi superior a 60%. Nas demais regiões, esse número foi mais equilibrado. Outro destaque se relaciona aos conselhos do Imbirussu, que registrou, em sua maioria, atores jovens entre 31 e 40 anos, que representavam 27% dos atores. Em contrapartida, o Conselho Regional do Lagoa registrou 43% dos conselheiros com idade entre 51 e 60 anos. Enfim, a região do Centro apresentou maior nível de educação, com 47% dos seus participantes com ensino superior completo.

4.1.3 O regimento interno

Analisaremos agora o regimento interno dos Conselhos Regionais, que consiste em um modelo base para todos os conselhos, conforme constatamos. Esse regimento segue alguns pontos que se assemelham ao regimento do Plano Diretor do município. Em seu artigo 1º, trata da finalidade e da competência dos conselhos, reforçando essa premissa ao salientar que os Conselhos Regionais são criados como órgãos consultivos e proponentes de deliberação colegiada conforme previsto pela Lei Complementar nº 94, de 06 de outubro de 2006, que instituiu a Política de Desenvolvimento e o Plano Diretor de Campo Grande. Esse primeiro artigo traz um ponto interessante ao ampliar o entendimento até aqui de que os conselhos são apenas consultivos, pois a proposição de deliberação colegiada enfatiza uma característica deliberativa. Assim, adotando a concepção de Avritzer (2000) sobre o espaço argumentativo de deliberação, percebemos os conselhos como um instrumento consultivo/deliberativo, embora os mesmos não tenham, na prática, um

amplo poder deliberativo, uma vez que podem deliberar apenas sobre assuntos e pautas voltadas a cada uma das regiões urbanas no sentido a compor as prioridades que serão levadas para o executivo e, conseqüentemente, ao orçamento anual.

O regimento também assegura aos conselhos um amplo conjunto de atribuições que vão desde o acompanhamento e discussão do orçamento anual na respectiva região urbana, até a elaboração dos Planos Locais e a aplicação do Plano Diretor, de modo que seus atores podem sugerir modificações e até propor medidas junto ao Sistema Municipal de Planejamento. Além disso, também podem solicitar pareceres de órgãos municipais sobre aquilo que afeta sua região ou mesmo assuntos da política de desenvolvimento e da política urbana junto ao Sistema Municipal de Planejamento. A composição de cada conselho, conforme destacamos anteriormente, abrange dois grupos de entidades: as Locais e as Regionais, que são cadastradas no SMP, tendo por base a divisão por bairros e parcelamentos.

Desse modo, sua estrutura interna é composta por: I – Plenária; II – Mesa Diretora, composta por Presidente, Vice e Secretaria Executiva com dois secretários; e III – Grupos de Trabalho e Comissões. Assim, cabe às plenárias reunir os membros do conselho para deliberar sobre assuntos diversos de sua competência, pois essas constituem a instância de deliberação máxima do conselho. Além disso, é nas plenárias que se aprova o calendário das sessões ordinárias a serem realizadas ao longo do ano, com duração máxima de duas horas. A mesa diretora, no entanto, tem um papel mais operacional no acolhimento das decisões do conselho, ao passo que à Presidência compete a coordenação dos trabalhos das Plenárias e à Secretaria Executiva compete registrar os assuntos discutidos e apresentar as deliberações. Grupos de trabalho e comissões podem ser criados nos conselhos de modo permanente ou temporário para atuar como organismos de assessoramento nas sessões plenárias, sendo que cada entidade pode participar simultaneamente de até três grupos. O expediente das sessões ordinárias é variado, abrangendo várias atividades, como a posse de novos conselheiros ou substituições, entrega da ata de seções anteriores, resumos, informes, consultas ou pedidos de esclarecimentos, entre outras que fazem parte da rotina dos conselhos.

A ordem do dia contempla a aprovação de atas anteriores, exposição, discussão e votação de matérias, sendo o direito a voto facultado aos conselheiros titulares. As votações, quando ocorrem, são iniciadas após as discussões. Todos os trabalhos realizados em cada sessão plenária devem ser lavrados em ata digitada e assinada pelo presidente e o 1º secretário executivo para posterior encadernação, sendo rubricadas ao final de cada ano civil e arquivadas junto ao arquivo da CAOC.

O papel dos conselheiros consiste em comparecer às sessões plenárias, manifestar e propor matérias em discussão, relatar e emitir pareceres, participar de comissões e grupos, votar e ser votado e ainda apresentar moções ou proposições sobre interesse da comunidade local, sendo o Centro de Apoio as Organizações Comunitárias – CAOC, também responsável pela convocação dos conselheiros e realização das plenárias. A perda do mandato de conselheiro ocorre na ausência de três plenárias consecutivas ou intercaladas no período de um ano, sendo facultada a apresentação de justificativas. No entanto, na falta de decoro, indisciplina ou renúncia, cada entidade participante pode pedir a devida substituição do seu representante em até 30 dias. Em linhas gerais, essas são algumas das principais características apresentadas nos regimentos, que mostram a organização estrutural dos conselhos no sentido de favorecer as discussões sobre as diferentes demandas existentes.

4.1.4 Algumas percepções do dia a dia dos Conselhos Regionais

Analisando de modo mais aprofundado os Conselhos Regionais de Campo Grande, observamos primeiramente como os encontros ou sessões dos conselhos são conduzidos e como funcionam na prática. Para isso, acompanhamos as sessões de seis Conselhos Regionais, envolvendo as Regiões Urbanas do Anhanduizinho, Bandeira, Imbirussu, Lagoa, Prosa e Segredo. O acompanhamento das reuniões nessas regiões urbanas nos permitiu conhecer um pouco mais da realidade dessas instâncias, fornecendo subsídios para melhor caracterizar e explicitar as especificidades desse formato de conselho. Assim, passaremos a tecer

comentários gerais em torno de alguns de seus principais aspectos.

Os encontros entre os conselheiros e a comunidade são mensais, ocorrendo 12 encontros por ano, na maioria das vezes, em escolas públicas nas próprias regiões urbanas, sendo facultada aos conselhos a utilização de uma sala na sede da PLANURB⁴⁵. As reuniões são marcadas para ocorrer mensalmente em determinados dias da semana, nunca coincidindo com outros encontros e sessões, o que permite que conselheiros de uma determinada região urbana também possam participar e saber dos problemas de outras regiões urbanas. Em primeiro momento, é possível afirmar que seus conselheiros e o movimento associativo são unidos.⁴⁶. Os 12 momentos em que os conselheiros se reúnem ao ano são também importantes para interação e, em caso de necessidade, também ocorrem encontros extraordinários.

Observando os encontros, percebemos algumas características interessantes que marcam o ambiente dos Conselhos Regionais, como a proximidade e o fato da maioria se conhecer e manter relações fora dos conselhos, aspecto esse resultante do fato de que muitos são moradores da própria comunidade ou do bairro. Tal proximidade consolida os possíveis laços de confiança entre os conselheiros, já que muitas vezes possuem interesses em comum em jogo. O funcionamento desses espaços obedece a um tipo de ritual, ou seja, um roteiro ou protocolo de etapas que são praxe em todos os encontros que acompanhamos. Os encontros são iniciados pela fala de seus respectivos presidentes, que informa primeiramente a pauta do dia, os informes gerais e realiza a leitura das atas anteriores.

A religiosidade é outro aspecto marcante, haja vista que há orações antes de começar os trabalhos formais. Talvez aqui tenhamos mais um marco da união e conexão entre os atores participantes. Após a fala de abertura, são feitos agradecimentos e os convidados são apresentados, para então se iniciarem os

⁴⁵ Analisando os cronogramas de sessões anuais, constatamos que apenas os Conselhos Regionais das regiões do Anhanduizinho, Bandeira e Centro utilizam a sala de reuniões na sede da PLANURB.

⁴⁶ Um exemplo disso ocorreu quando da discussão do Plano diretor do Município ao longo do período que estávamos realizando esta pesquisa, quando percebemos um esforço de atores de vários conselhos na disputa para que suas demandas e necessidades também fossem preservadas ou garantidas.

trabalhos. De modo geral, os convidados são representantes de algum órgão, empresa pública ou segmento que podem vir aos conselhos para sanar dúvidas e responder ou solucionar demandas específicas quanto a obras e serviços voltados a algum bairro ou loteamento das regiões urbanas. Nos encontros que acompanhamos, dentre os convidados do dia, estavam representantes técnicos e responsáveis de setores estratégicos como, por exemplo, das empresas de energia elétrica, como a ENERGISA, e de água e esgoto, como a SANESUL. Nesses casos, os convidados responderam as perguntas dos conselheiros, apontando soluções e encaminhamento às demandas pontuais.

Os responsáveis por essas empresas públicas contribuem com respostas às demandas, dentro de suas possibilidades e da empresa. No momento em que estivemos presentes, os representantes das empresas citadas se comprometeram em fornecer respostas aos casos específicos apresentados, como os relativos aos cortes e valores excessivos de água, bem como ao consumo e gastos relativos à energia elétrica. Esses exemplos mostram que a esfera dos conselhos atua também como um espaço de soluções de problemas fora da órbita do executivo ou legislativo. Nesse sentido, os conselhos são vistos como órgãos que possuem legitimidade para pleitear demandas externas pontuais, situações em que certamente atores sociais não vinculados aos conselhos, agindo isoladamente, encontrariam dificuldade de ser recebidos ou de receber a atenção devida.

Nestes espaços os debates e discussões realizados nos conselhos são essencialmente conduzidos pelos conselheiros representantes, em especial pelo presidente ou vice e pelos demais conselheiros eleitos. Nesse contexto, os Conselhos Regionais se consolidam ao mesmo tempo como esfera representativa e participativa, à medida que também são abertos à população geral. A presença dos conselheiros eleitos em cada um dos segmentos, local ou regional, abrangendo associações de moradores, associações e centros comunitários, clube de mães, entidades de saúde, educação, econômicas, entre outras é obrigatória e prevista em regimento interno. Assim, não é permitido faltar por três encontros consecutivos ou intercalados sem as devidas justificativas formais, sob pena de perda de mandato, como antecipamos. Já o uso da palavra pelos conselheiros presentes se distribui

harmonicamente, embora alguns conselheiros tenham se pronunciado mais em casos de melhor conhecimento sobre determinado tema. Também percebemos que o tempo regimental máximo de uma e hora e meia era escasso diante das discussões, que tinham que ser encerradas, dado o tempo transcorrido. Em algumas reuniões, nem todos os presentes puderam sanar por completo suas indagações, mesmo que a maioria acabasse por fazer uso da palavra ao longo dos encontros. Isso é compreensível, se considerarmos que os conselheiros, em sua maioria, possuem alguma atividade laboral externa, desenvolvendo essa função como atividade à parte e em prol da sua comunidade de bairro.

Ao longo dos debates e discussões, observamos que os conselheiros se dedicam a abordar questões que são de interesse de sua comunidade. Uma das pautas que nos chamou atenção e que recebeu espaço nos debates foi a discussão sobre o novo Plano Diretor da cidade. Nesse episódio, alguns conselheiros regionais de regiões distintas fizeram parte de uma Comissão Especial, que representava os interesses dos moradores das diversas regiões urbanas e acompanhava todo o processo de discussão e elaboração do Plano Diretor de 2017–2027. Esses conselheiros participaram da maioria dos encontros em que estivemos presentes, prestando contas do andamento das discussões realizadas e de como os interesses comunitários estavam sendo fragilizados e suprimidos por interesses de grupos econômicos, chamando atenção para a necessidade de maior pressão popular e união nas demais reuniões que seriam realizadas pela equipe de elaboração do novo Plano Diretor.

Nas reuniões que presenciamos, os Conselhos Regionais também deliberaram acerca de pequenas demandas a serem realizadas. Além disso, na maioria desses encontros também não observamos confrontos ou temas que trouxessem discussões mais acaloradas. Todas as reuniões eram gravadas, digitalizadas, assinadas e arquivadas pela CAOC, que também encaderna e organiza anualmente todos esses documentos.

4.1.5 A participação nos conselhos

Em relação à participação nos Conselhos Regionais, observamos que, embora as reuniões sejam abertas à população, apenas os conselheiros têm direito a voto. Assim, os encontros são bastante dinâmicos e seus participantes são basicamente compostos por conselheiros titulares e suplentes, não havendo uma participação mais efetiva da comunidade, pelo menos nos encontros nos quais estivemos presentes. Isso talvez seja diferente na sessão anual, quando se decidem quais as prioridades do ano que serão levadas ao executivo. Todavia, como percebemos em algumas falas de nossos entrevistados, uma maior participação da população ocorre mais intensamente quando há alguma mobilização provocada por determinados atores ou algum estímulo político, no sentido de uma demanda, interesse coletivo ou pessoal para comunidades ou atores específicos de uma região. Além disso, identificamos que nem todos os bairros e comunidades de moradores participam efetivamente desses espaços.

Um retrato deste cenário foi registrado em 2012⁴⁷ pela própria PLANURB, que mostrou que há regiões sem nenhuma participação ou representação nos Conselhos Regionais, enquanto apenas três tiveram 100% de representatividade nos conselhos no período: Lagoa, Imbirussu e Segredo. As demais regiões, como do Anhaduizinho e Bandeira, apresentaram cada uma dois bairros sem nenhuma representatividade. A região do Prosa apresentou cinco bairros sem representatividade e a região do Centro contou com nove bairros sem representatividade, o maior número dentre todas as regiões.

Aprofundando-se nesse cenário, quantificaremos globalmente a representatividade entre as regiões participantes e ausentes dos conselhos. Observamos que 84 bairros (75%) estavam representados e participavam dos conselhos, enquanto 18 (16%) não participavam ou tinham algum tipo de representatividade nos Conselhos Regionais. Embora o número de bairros não participantes seja baixo, os mesmos são representativos se analisarmos que cada

⁴⁷ Conforme jornal Comunidade Viva Notícias (2012, p. 3).

bairro contempla diversos parcelamentos. Conforme foi possível verificar a partir de consultas mais recentes à Mapoteca da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Gestão Urbana – SEMATUR, esses bairros compreendem 180 parcelamentos (21%) de um total de 862 parcelamentos existentes em todo o município. Identificamos os seguintes bairros ausentes dos conselhos: na região do Centro: Amambay, Carvalho, Monte Líbano, Glória, Itanhanga, São Bento, Bela Vista, Jardim dos Estados e Cruzeiro; na região do Anhanduizinho: Jockey Club e América; na região do Bandeira: TV Morena e Carlota; e, enfim, na região do Prosa: Chácara Cachoeira, Carandá, Santa Fé, Veraneio e Chácara dos Poderes. A maioria desses bairros encontra-se muito próxima à região central, com exceção dos bairros da Região do Prosa, como a Chácara dos Poderes, Veraneio, Carandá e o bairro Carlota, da Região do Bandeira.

Especulando algumas das causas para a configuração desse cenário identificamos, em um primeiro olhar, que as regiões ausentes, em alguns casos, mostram nível de renda superior às demais regiões. Alguns extremos referem-se aos bairros das regiões do Centro e do Anhanduizinho, que apresentam a maior e a menor renda, respectivamente. Já as regiões do Prosa e do Bandeira são regiões intermediárias, com níveis de renda variados.

Os bairros ausentes dos conselhos não representam uma menor expressão ou insucesso dos Conselhos Regionais, de modo que vale a pena nos aprofundarmos um pouco mais sobre eles. Em 2010, esses bairros apresentavam uma população inferior a 10.000 habitantes, sendo que os bairros América (Anhanduizinho), Bela Vista (Centro) e Chácara dos Poderes (Prosa) tiveram população ainda menor, com menos de 2.000 habitantes. Outra característica referente aos bairros ausentes dos conselhos é o fato de apresentarem, comparativamente, a maior renda per capita do município, principalmente os bairros da região central.

Todos esses fatores permitem supor que a ausência da participação de atores desses bairros pode estar associada à menor demanda de obras e serviços ou outras prioridades que motivem a atuação junto aos Conselhos Regionais. Além disso, os bairros da região central são melhor assistidos pelo poder público em

matéria de obras e serviços e, possivelmente, também apresentam menor nível de carências em relação aos demais bairros e regiões. Assim, como observamos, os bairros da região central também foram os que apresentaram os melhores indicadores socioeconômicos em nível de renda, instrução e qualidade de vida no município.

Os conselhos constituem ambientes propícios de participação, embora apresentem maior participação de atores e entidades representativas do associativismo comunitário. De qualquer forma, os Conselhos Regionais de Campo Grande constituem um espaço amplo, dinâmico e aberto para participação em todas as regiões urbanas, o que potencializa a mobilização e a possibilidade de maior atendimento de demandas e serviços pelo poder público.

4.2 O associativismo no interior dos Conselhos Regionais

O associativismo comunitário pode ser considerado, como já vínhamos salientando, a base dos Conselhos Regionais, de modo que separá-los constitui uma tarefa quase impossível, principalmente pelo desenho apresentado pela instituição participativa, que coloca esses atores como a base de sua estrutura. Para identificar quem são seus atores, analisamos sua composição a partir de amplo levantamento, tendo como parâmetro os registros das associações cadastradas desde 1998, que foi o primeiro ano de funcionamento da instituição. Assim, caracterizamos alguns dos primeiros atores cadastrados para participar, votar e serem votados como representantes das diversas regiões urbanas que compõem o município. A partir desse levantamento, constatamos que os atores abarcados pelos Conselhos Regionais foram inicialmente organizados em três grupos: os atores sociais, econômicos e peculiares, como ilustra a figura abaixo:

Figura 4 - Composição do associativismo por segmento em 1998



Em 1998, o principal grupo de atores situou-se no campo *Social*. Esse grupo também é o mais diversificado e possui como atores expressivos as associações de moradores e outros segmentos comunitários. O campo *Econômico* concentra as associações profissionais e comerciais, ressaltando sindicatos e entidades representativas como seus atores mais significativos. Por fim o *Peculiar* envolve as associações religiosas e beneficentes, as associações atléticas e de usuários, entre outras. Mais recentemente, no entanto, percebemos que houve pequenas mudanças na classificação dessas entidades nos cadastros realizados no Sistema Municipal de Planejamento - SMP, de modo que essas passaram a ser organizadas a partir de apenas dois grupos específicos: o grupo que contempla as *entidades locais* e o grupo com entidades classificadas como *regionais*.

As *entidades locais* contemplam principalmente atores ligados ao movimento comunitário, tal como as associações de moradores, os clubes de mães e as associações comunitárias. Esses atores se mobilizaram principalmente diante dos reflexos do rápido e não planejado desenvolvimento do município de Campo Grande ao longo dos anos 1980, tendo em vista o amplo cenário de carência das regiões periféricas. A falta de moradias, saneamento, transporte público, entre outras necessidades formam algumas das principais demandas destes atores.

Outros atores que se vinculam às *entidades locais* são os segmentos de educação, composto por representantes de associações de pais e mestres – APMs e correlatos, e segmentos de saúde, com os representantes dos conselhos gestores de usuários, unidades básicas de saúde e da saúde da família, entre outros⁴⁸.

O segundo grupo abrange as *entidades regionais*, envolvendo as demais entidades presentes nos Conselhos Regionais como: religiosas, profissionais, sindicais, esportivas e econômicas, além de clubes de idosos, entidades assistenciais, entre outras. Os diferentes tipos de entidades associativas enfatizam os Conselhos Regionais como instituições participativas bastante abrangentes e diversificadas. A adesão dessas entidades aos conselhos mostra que os mesmos são palcos de diferentes apostas e interesses, muitas vezes conflitantes, haja vista que segmentos do comércio e indústria, em especial, apostam em demandas específicas, que em muitos casos contrariam os interesses das comunidades de bairros.

Isso ocorre basicamente quando as necessidades de expansão comercial implicam em prejuízos diretos ou indiretos aos moradores. Para avançar em torno do quantitativo e do tipo de atores que participam dos Conselhos Regionais, analisamos dados entre os biênios de 2010 e 2016, agrupando alguns dos atores mais expressivos. As informações coletadas para estabelecer este cenário partiram dos dados cadastrais do Sistema Municipal de Planejamento, publicados no Diário Oficial de Campo Grande - MS. A partir desses dados, elaboramos um quadro panorâmico que ilustra um cenário mais abrangente dos principais atores participantes dos Conselhos Regionais de Campo Grande - MS⁴⁹. Os dados coletados foram agrupados em dois grupos: entidades locais e entidades regionais.

⁴⁸Os conselhos gestores municipais como de educação, saúde entre outros conselhos temáticos não possuem cadeiras nos Conselhos Regionais, apenas os usuários das referidas áreas na respectiva região urbana.

⁴⁹Uma amostra das entidades participantes cadastradas encontra-se em nossa seção de anexos.

Quadro 3 - Registros de entidades associativas nos conselhos 2010-2016

L/R	Tipo de Associativismo	2010	2012	2014	2016
Entidades Locais	Associações de Moradores	143	154	144	99
	Clube de Mães	28	25	26	16
	Associações Comunitárias	08	05	09	02
	Total de Segmentos do Movimento Comunitário:	179	184	179	117
	APMs e Correlatos	63	72	41	05
	Total de Segmentos de Educação:	63	72	41	05
	Conselhos gestores, usuários – UBS/UBSF	21	28	31	24
	Total de Segmentos de Saúde:	21	28	31	24
	Total de Entidades Locais	263	284	251	146
	Entidades Regionais	Entidades Religiosas	13	10	13
Associações Profissionais e Sindicais		06	11	10	09
Entidades Esportivas		07	08	06	02
Associações, Clubes de Idosos		02	08	06	0
Associações Intermediárias		08	07	07	08
Outras		37	65	38	19
Total de Entidades Regionais		73	109	80	40
Total Geral de Registros por Ano:		336	393	331	186

Fonte: Diário Oficial de Campo Grande (2010-2016). Quantificado e organizado pelo autor.

Os atores vinculados às entidades locais apresentaram os maiores números de participantes, tendo à frente as associações de moradores. As entidades locais registraram o maior número de atores em relação às entidades regionais. Em linhas gerais, se observam oscilações no número de entidades em praticamente todo o grupo local entre os anos apontados. O mesmo se repete para os atores das entidades regionais. Vale considerar que nem todas as entidades que participam ativamente em determinado biênio estão ativas no período seguinte. Embora os dados sejam significativos, é necessário verificar ainda sua distribuição

regional, considerando três períodos distintos, tendo em vista a ausência de dados contínuos. A tabela abaixo resume tal distribuição:

Tabela 11 - Quantitativo de entidades cadastradas por região urbana

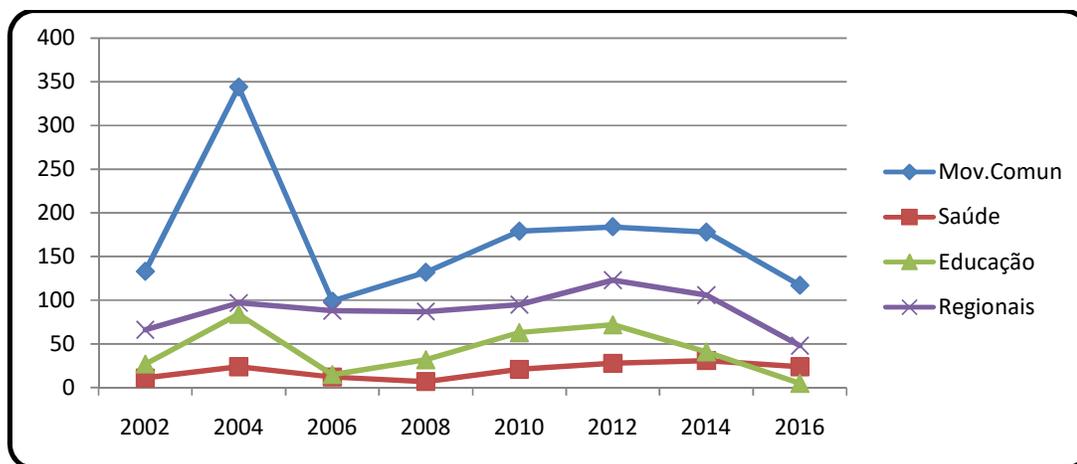
Regiões	Ano	Associação de Moradores	Clube de Mães	Associações e Centros Comunitário	APMs	UBSF	Outras	Total
Anhanduizinho	1998	35	08	06	14	03	07	73
	2008	25	03	02	11	02	22	65
	2016	23	04	-	02	09	40	78
Bandeira	1998	29	06	-	09	03	10	57
	2008	20	02	03	03	03	21	52
	2016	09	01	-	-	04	35	49
Centro	1998	02	01	-	06	-	30	39
	2008	02	-	-	01	01	14	18
	2016	02	-	-	-	02	40	44
Imbirussu	1998	13	02	02	09	-	02	28
	2008	20	03	01	06	-	12	42
	2016	13	01	-	-	02	37	53
Lagoa	1998	21	05	03	09	01	02	41
	2008	17	01	02	03	-	14	37
	2016	17	05	-	03	04	37	66
Prosa	1998	12	-	02	05	01	03	23
	2008	09	-	02	02	-	14	27
	2016	12	-	-	-	04	37	53
Segredo	1998	18	05	04	10	02	05	44
	2008	16	03	-	07	01	18	45
	2016	21	05	-	01	04	37	68

Fonte: Diário Oficial de Campo Grande (1998, 2008, 2016). Organizado pelo autor.

O levantamento mostra algumas oscilações relativas aos números totais de entidades, que apresenta pequenas variações em praticamente todas as regiões urbanas. Um possível fator que influencia essas oscilações refere-se ao fato de que algumas entidades não atualizam seus cadastros ou abandonam os conselhos. No entanto, entre os três biênios, quase todas as regiões tiveram aumento no número total de entidades, com exceção da região do Bandeira que, entre 1998 e 2016, obteve queda nos números totais de cadastros. Em relação aos atores mais expressivos do segmento associativo, destacaram-se as associações de moradores,

com cerca de 70 registros em 1998 e com crescimento bianual de aproximadamente 10 novas entidades, chegando ao total de 150 entidades mais recentemente. Também verificamos a ausência de representantes de segmentos de saúde e educação como em UBSs e APMs ou mesmo de Clubes de Mães e Associações Comunitárias em algumas regiões em anos específicos. Por outro lado, em relação ao campo “outras”, percebemos um aumento no número de entidades diversas que correspondem principalmente às entidades classe, sindicatos profissionais e segmentos ligados ao comércio, que cresceram, especialmente ao longo da última década. Seguindo por esse viés, analisamos a evolução do número de cadastros realizados pelo o SMP, considerando os atores agrupados agora em quatro grupos: movimentos comunitários, segmentos de saúde, educação e entidades regionais. O gráfico a seguir ilustra esses grupos:

Gráfico 9 - Evolução dos atores associativos internos entre 2002-2016



Fonte: Diário Oficial de Campo Grande (1998-2016). Organizado pelo autor.

O gráfico acima ressalta o predomínio dos atores ligados ao campo do associativismo e ao movimento comunitário, atores que também ocupam o maior número de assentos disponíveis dentro dos Conselhos Regionais. As entidades regionais, já classificadas como entidades peculiares ou de natureza e interesse

econômicos, envolve, na prática, um diversificado quadro de organizações que tiveram uma projeção mais estável. Já as entidades de educação (APMs etc.) e de saúde (UBS, UBSF etc.) aparecem como algumas das menos expressivas conforme o observado, embora apresente distribuição variada entre as regiões urbanas, concentrando em determinadas áreas um maior número em relação a outras regiões menos atendidas.

4.2.1 As articuladoras e o associativismo de base: delimitando os atores chaves da pesquisa

As articuladoras ao lado dos demais atores do associativismo comunitário, como as associações de moradores e os clubes de mães, são alguns dos principais personagens que atualmente atuam nos Conselhos Regionais. O desenho dos Conselhos Regionais certamente fortalece este cenário, que também se mostrou oportuno para avaliar a potencialidade do associativismo democrático. Os atores do associativismo comunitário, representados pelos atores acima, são alguns dos atores do associativismo brasileiro, que se destacaram especialmente nos anos 1960/80 como alguns dos atores democráticos mais significativos. A atuação desse tipo de ator no processo de democratização foi registrada por diferentes contribuições da teoria democrática, especialmente nos anos 1980 (BOSCHI, 1987; KOWARICK, 1986; SADER, 1988). Em Campo Grande, a atuação desse tipo de associativismo não passou despercebida, como registra Bittar (2009), ao enfatizar um amplo cenário de mobilização popular.

O baixo nível de resposta do governo às demandas populares em todo Brasil realça em Campo Grande as demandas em torno da moradia, obras e serviços, intensificando as atividades do associativismo e os embates com o executivo, especialmente por parte da população mais carente do município, diante da falta de planejamento e da gestão urbana, sobretudo, nos anos 1980. O cenário nebuloso de mobilização também destacou as diversas mudanças dos atores associativos, com a maior ênfase voltada às entidades articuladoras, que surgiram a partir da necessidade da mediação e intermediação política, representando outras

entidades. Segundo Lavallo, Castello e Bichir (2004), essas entidades apresentaram maiores projeções relacionais no contexto político local e em diversas instituições participativas.

Sob este contexto o surgimento dos Conselhos Regionais em Campo Grande, em 1998, aparece como um campo significativo e favorável ao associativismo, enquanto um canal de estreitamento de relações entre o executivo e a sociedade, arrefecendo, de certo modo, a mobilização popular. No entanto, embora os Conselhos Regionais contemplem atores diversificados, advindos principalmente do campo comunitário, nem todas as formas associativas ganharam destaque internamente, alcançando posições mais centrais do ponto de vista representativo, sobretudo, dado ao perfil de cada entidade. Por suas características, as articuladoras obtiveram certas vantagens posicionais nos conselhos, graças a sua capacidade de articulação, mediação e representação política na solução das demandas de seus associados. As articuladoras locais também se assemelham, em alguns aspectos, às *associações de pico*, apontadas por Lavallo e Von Bulow (2014), por desempenhar papéis semelhantes como de tradução, coordenação, articulação e de representação de seus associados. Entre as atividades das articuladoras, estão o assessoramento e várias outras atividades, no tocante às demandas pontuais de seus associados, principalmente no âmbito dos Conselhos Regionais.

Visando identificar as principais articuladoras participantes dos Conselhos Regionais, realizamos um amplo levantamento exploratório, adotando como critério a eleição para representante local e regional dos Conselhos Regionais de uma ou várias regiões urbanas entre 1998 e 2018, visto que tais, diferentemente dos atores das associações de moradores e dos clubes de mães, atuam em regiões distintas por não terem um perfil territorial.

Em nossa pesquisa, tentamos contemplar o período total dos conselhos e uma vez que as eleições da instituição são bianuais, analisamos os resultados das primeiras eleições dos Conselhos Regionais até as eleições mais recentes (de 2016, com validade até 2018). A fonte principal dessas informações foram novamente os informes do Sistema Municipal de Planejamento – SMP, publicados em diversos

Diários Oficiais de Campo Grande. Uma síntese dos dados obtidos do presente levantamento é apresentada no quadro abaixo:

Quadro 4 - Entidades representativas entre 1998-2018

Ano Registro	Entidades Associativas e temáticas presente nos Conselhos Regionais entre 1998-2018 como representantes	Biênio 1998-2000	Biênio 2003-2004	Biênio 2005-2006	Biênio 2007-2008	Biênio 2009-2010	Biênio 2011-2012	Biênio 2013-2014	Biênio 2015-2016	Biênio 2017-2018
1998	Grupo Tez – Trabalhos e Estudos Zumbi	X								
1998	Fundação Manoel de Barros	X		X						
1998	Coletivo de Mulheres Negras	X								
1998	Diretório Central dos Estudantes	X								
1998	Associação dos Moradores Sem Teto de Campo Grande - MS		X	X	X					
2001	UCAF		X		X	X	X	X	X	X
2001	UNICAM		X	X	X	X		X	X	X
2001	CRF		X		X	X	X	X	X	X
2001	União Comunitária da Grande Los Angeles		X	X						
	UCCM			X						
2004	União de Integração e Difusão Comunitária das Moreninhas			X	X					
2004	Associação Afro-Indígena Brasileira Quilombo do Jabaquara			X	X					
2004	Associações de Moradores e Amigos do Centro de Campo Grande					X				
2004	Associação Desportiva Comunitária e Cultural – Felicidade Absoluta					X	X	X		
	UMAM			X		X	X	X	X	X
2004	UCCMA-MS				X	X	X	X	X	X
2006	FAMENS				X			X	X	X
2006	Associações de Mulheres de Mato Grosso do Sul				X					
2006	UNIMAR				X		X		X	X
2009	Projeto Atitude Obras Sociais Humanitárias							X		X
2010	Associação Estadual do Movimento de Luta Pela Terra						X			
2010	FEUMANS							X	X	
	FECOPENS									

Fonte: Diário oficial de Campo Grande (1998-2016). Organizado pelo autor.

O quadro apresentado contemplou entidades distintas, ligadas à questão de moradia, associativismo de moradores, movimentos sociais, estudantis, de

direitos de minorias, humanitárias, entre outros segmentos associativos. Contudo, apenas algumas ganharam maior expressão, ocupando assentos por períodos mais longos junto aos Conselhos Regionais. As associações com maior número de vitórias em pleitos eleitorais,⁵⁰ visando representar diferentes atores e interesses das regiões urbanas seriam aquelas que exercem algum tipo de articulação e intermediação e, portanto, definidas como articuladoras. A ampla variedade de entidades participantes revela atores bastante atípicos, especialmente ao longo do primeiro biênio (1998–2000), que destaca como entidades representativas dentro dos conselhos, por exemplo, o Grupo Tez, Fundação Manuel de Barros, Coletivo de Mulheres Negras e Diretório de estudantes. Essas entidades, embora representativas, estiveram ausentes nos demais biênios e deixaram de participar efetivamente dos conselhos em anos posteriores, conforme dados dos cadastros mais recentes do SMP.

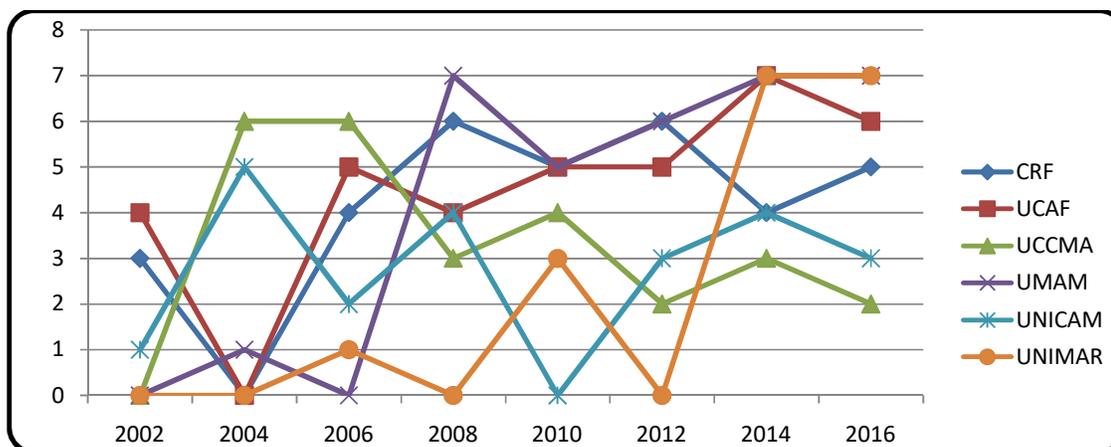
Em contrapartida, também visualizamos que algumas entidades passaram a desempenhar um papel mais ativo e constante de representação desde sua inserção ao longo dos pleitos eleitorais, como é o caso da União Campo-Grandense de Associações de Moradores em Favelas, Assentamentos Urbanos e Rurais, Núcleo Habitacional e Entidades Afins – UCAF; da União Campo-Grandense das Associações Comunitárias de Mulheres – UNICAM; da União Campo-Grandense de Clube de Mães – UCCMA; e da Comissão de Representação dos Favelados – CRF, que mantêm presença em vários biênios, inclusive seguidos. Nesse contexto, atores mais expressivos numericamente, como as Associações de Moradores, tiveram menor representatividade nas diversas regiões do município de Campo Grande, concentrando sua representatividade nessas mesmas regiões urbanas. O perfil territorial desse tipo de associativismo e o maior número desse tipo de ator explica sua baixa representatividade fora das suas regiões urbanas, além de aumentar a concorrência, dificultando a permanência enquanto representante eleito.

⁵⁰Exceto no biênio 2001-2002, os quais não aparecem na tabela, em virtude de não obtermos dados concretos.

4.2.2 O perfil, origens e os objetivos das articuladoras e dos atores do associativismo comunitário

Os interesses específicos dos diversos segmentos populares de Campo Grande no âmbito dos Conselhos Regionais são mediados por um grande número de atores associativos, dentre os quais se destacam as “associações de associações”, ou seja, as entidades articuladoras, as associações de moradores e os clubes de mães. Tais entidades apresentam fortes lideranças associativas que mediam e articulam os interesses de seus associados em determinada região urbana ou em várias outras ao mesmo tempo, agindo tanto interna como externamente aos Conselhos Regionais. Algumas das características dessas entidades são a alta capacidade de disputa e de intermediação política e a habilidade de sanar problemas e demandas pontuais de seus representados. A legitimidade dessas entidades como representantes no âmbito dos Conselhos Regionais decorrem das eleições realizadas a cada dois anos. Assim, para delimitar uma amostra de atores relevantes, analisamos preferencialmente entidades com maior representatividade. A partir dos resultados das eleições de vários anos seguidos, entre 2002 e 2016, chegamos aos seguintes resultados:

Gráfico 10 - Entidades articuladoras e número de regiões representadas



As entidades com maior representação regional, ou seja, aquelas que exerceram mandato representativo em mais de uma região urbana, são a UCAF, CRF, UMAM e a UCCMA. De modo geral, a variação da representação entre as regiões urbanas foi moderada e superior a duas regiões urbanas, não se restringindo a uma única ou determinada região, como é o caso das associações de moradores e os clubes de mães, que possuem perfil mais territorial. Apenas a UCCMA apresentou queda de representatividade. De modo geral, a maioria das entidades possui forte representatividade nos conselhos e, portanto, foram objetos das nossas entrevistas⁵¹, que também envolveram representantes de entidades menos representativas, mas igualmente relevantes regionalmente, como a FEUMANS e FECOSPENS.

Não obstante, as entidades articuladoras de modo contrário do que imaginávamos inicialmente, se mostraram importantes do ponto de vista representativo, atuando em várias regiões urbanas por repetidos mandatos ao longo da última década. Todavia, de acordo com o regulamento, apenas um terço do total das entidades - envolvendo as associações de moradores, associações comunitárias e clube de mães, classificadas como entidades locais- podem ser candidatas a representantes locais, o que limita sua atuação, definindo um caráter mais territorial, diferentemente das articuladoras apontadas. Em linhas gerais, as entidades *articuladoras* contempladas na pesquisa desempenham um papel significativo de intermediação e articulação das demandas de seus associados, especialmente junto aos Conselhos Regionais. Embora todas as articuladoras exerçam papéis semelhantes, há peculiaridades e objetivos específicos, mesmo que seus associados sejam os mesmos em alguns casos. A seguir, apresentamos algumas informações sobre o perfil e contexto de surgimento dessas entidades, que constituem a base de nossa pesquisa.

Comissão de Representação dos Favelados – CRF.

A CRF é uma entidade criada em 04 de outubro de 1984, com o objetivo

⁵¹Com presidentes, vices ou diretores com exceção da UNIMAR, que optou por não participar da pesquisa, sendo substituída por outra entidade, no caso a FECOSPENS.

de trabalhar em prol das pessoas sem moradia e mediar suas demandas junto ao poder público. A entidade atua em todo estado e possui 3.600 associados, dentre os quais 1.700 são cidadãos de Campo Grande. De modo geral, seus associados são famílias sem moradias e em busca da casa própria. A entidade também participa de outras entidades associativas, como a Federação das Associações de Moradores do Estado do Mato Grosso do Sul – FAMEMS, bem como o Conselho Estadual das Cidades e o Conselho de Saúde. Além disso, atua enquanto movimento social, realizando abaixo-assinados, passeatas, manifestações, entre outras atividades em torno de seus interesses. A entidade também atua na Câmara de Vereadores, fazendo parte ainda de outras organizações esportivas e recreativas, de meio ambiente e de caridade.

O nascimento da entidade tem como alavanca o cenário de escassez de moradias populares. O grande número de despejos, o aumento da violência e a forte migração do campo e de outros estados para o Mato Grosso do Sul, em especial para Campo Grande, a partir de 1977, devido à criação do novo estado e à nomeação de Campo Grande como capital. As demandas crescentes eram evidentes, especialmente em Campo Grande, com um grande número de pessoas morando em praças, às margens de córregos em vários bairros, formando favelas e aumentando o número de demandas locais. Tais fatores influenciaram o surgimento do primeiro Congresso de Favelados do Mato Grosso do Sul, em 1984. Esse encontro possibilitou o surgimento de um grupo preocupado com a questão da moradia, o que influenciou de algum modo a criação de uma comissão que foi chamada Comissão dos Favelados ou Comissão de Representação dos Favelados, que visava sensibilizar o poder público da época. No entanto, a necessidade de um viés mais técnico também contribuiu para a criação da primeira Secretaria de Assuntos Fundiários - SAF⁵². Como parte dessa secretaria, a comissão era eleita por representantes de todas as favelas do Município de Campo Grande.

Sob esta ótica podemos dizer que a CRF nasceu com o papel e a

⁵² A referida secretaria adquiriu autorização de funcionamento em 25 de fevereiro de 1985, a partir da Lei Municipal 2253/85, que enfatiza sua criação temporária, tendo como objetivo promover o assentamento dos favelados do capital, atualizar cadastros dos bens públicos municipais e fiscalizar os contratos de comodato. Em 08 de julho de 1985, a partir da Lei 2270, a estrutura e organização da secretaria foi estabelecida e a mesma foi implementada efetivamente no município.

preocupação jurídica, sendo parte da Secretaria de Assuntos Fundiários - SAF, no intuito de defender os direitos de quem morava em áreas irregulares, ajudar nas ações de despejos ou realojamento das famílias da época. Na época, a CRF tinha apenas *status* de Comissão e não de entidade independente, como é atualmente. Embora a SAF tenha deixado de existir desde 1985, essa secretaria faz parte da história da CRF, que tentou sensibilizar o movimento ao regularizar várias favelas, bem como atuando e participando de vários eventos nacionais e com várias entidades como a CONAM e os próprios Conselhos Regionais.

A atuação da CRF trouxe, desde sua criação, muitas vitórias para seus associados, tais como a aprovação de uma tarifa social, a distribuição de leite para famílias carentes, entre outras. A criação do Ministério das Cidades foi também atribuída ao esforço da união de entidades que, como a CRF em nível de Brasil, realizaram abaixo-assinados que alcançaram mais de um milhão de assinaturas. Para a entidade, a solicitação dessa demanda no primeiro Governo Lula também tinha como objetivo cuidar especificamente de problemas envolvendo pessoas que moravam à beira de morros e encostas da cidade e no estado. A criação do PAC1 e do PAC2 seria um dos reflexos atribuídos ao Ministério, também visando remanejar as famílias, que foram transferidas de lugares insalubres para lugares mais organizados e com maior regularização fundiária.

União Campo-Grandense de Associações de Moradores em Favelas, Assentamentos Urbanos e Rurais, Núcleo Habitacional e Entidades Afins – UCAF.

Essa entidade foi criada em 29 de janeiro de 1983, em Campo Grande, mas começou a atuar nos Conselhos Regionais somente a partir de 2001. Atualmente, a UCAF conta com aproximadamente 70 filiados, sendo 45 associações de moradores, 10 clubes de mães e cinco ONGs. A UCAF também manifestou ampla em passeatas, abaixo-assinados, entre outras manifestações pacíficas e de pressão. Entre seus objetivos estão a organização das associações em comunidades carentes e a sua representação em diversas frentes e espaços, bem

como a defesa dos direitos sociais. A criação da entidade, que está associada a CRF, foi fortalecida em 1984 a partir da ideia inicialmente lançada pelo então advogado Gilberto Porto Figueiredo, que fazia parte da secretaria de assuntos fundiários, e expôs a necessidade de criação de uma instituição. Segundo Figueiredo, haveria um grande risco dessa instituição tornar-se apenas uma comissão, caso atuasse apenas dentro da SAF.

A partir dessa perspectiva, foi criada a UCAF, que surge em decorrência da ampla carência de moradias e da necessidade de possibilitar maior amparo jurídico às diversas famílias que moram de forma irregular. Essa instituição visava defender os direitos de quem morava em áreas irregulares, tendo em vista que essas famílias eram retiradas abruptamente sem um destino fixo. Com poder jurídico e com CNPJ, a UCAF passou a acompanhar o número de famílias que estavam em favelas, elaborando levantamentos e sendo operacionalmente prática junto às famílias faveladas. Desde seu surgimento, a UCAF atuou conjuntamente com a CRF até o momento em que o cenário das demandas por moradias melhorou no município, período em que passam a atuar de modo mais independente, mas com grande parceria até os dias de hoje. A regularização fundiária, ocorrida nos anos 1990, durante o governo de André Puccinelli, foi o ponto chave para essa melhora, embora em muitos casos as famílias apenas mudavam de lugar, sem a documentação necessária, continuando irregulares. Grande parte das entidades foi e ainda é filiada à essa entidade, que atua nesse cenário de desamparo e carência de moradias.

União Municipal das Associações de Moradores – UMAM.

Esta entidade foi criada em 10 de março de 1984, mas começou a atuar nos Conselhos Regionais apenas em 1998. A entidade, que mantém foco em Campo Grande, possui 312 associados, sendo 95% associações de moradores. A entidade realiza diversas manifestações e atua em fóruns, conselhos e no legislativo municipal. Sua origem tem como ponto de partida os movimentos nacionais de moradores que visavam a solução dos problemas das comunidades. É inserido

nesse contexto surge, em Campo Grande, a UMAM, que presta assessoria as lideranças e auxilia os filiados nas reivindicações das Comunidades, trabalhando na formação técnica, na elaboração de atas e estatutos e em orientações gerais do dia a dia.

União Campo-Grandense de Clube de Mães – UCCM.

Criada em 26 de agosto de 1986 esta entidade passou a atuar nos conselhos a partir de 2004. Essa união conta com 248 entidades filiadas, entre clube de mães, associações do idoso e entidades de amparo à família. Seu objetivo predominante reunir as mães dos bairros com o intuito de capacitá-las a gerar renda. A UCCM, que representa a união dos clubes de mães de Campo Grande, surgiu com o intuito de favorecer seus associados, ou seja, os Clubes de Mães, oferecendo cursos e alternativas como opção de renda adicional, uma vez que muitas mães precisam permanecer em casa para cuidar dos filhos. Assim, as mães passaram a ter uma renda extra ao se envolver, por exemplo, com o artesanato. A entidade realiza cursos, ajudando essas mães a obterem uma renda maior, através de trabalhos que possam ser desenvolvidos em casa, enquanto cuidam dos filhos pequenos. A presença das mães em casa se deve, muitas vezes, ao fato da comunidade não possuir creches.

A origem dessa entidade teve como principal causa a realização de um Congresso em meados dos anos 1980, em Brasília. Algumas mães participaram desse congresso para se fortalecerem, haja vista que muitas vezes estavam abandonadas, em função do trabalho, do marido ou das responsabilidades de casa e dos filhos. Surge, então, a busca da própria coletividade, organizando-se para obter maior renda para contribuir com a família. Dessa forma, realizam diversas atividades, como bingos, entre outras ações para sanar demandas provenientes de clubes de mães, como a necessidade de recursos para organizar algum tipo de evento.

União Campo-Grandense das Associações Comunitárias de Mulheres – UNICAM.

A UNICAM nasce em 04 de maio de 2001, com atuação imediata nos Conselhos Regionais. A entidade conta com 100 associadas, sendo basicamente formada pelas associações de mulheres e os clube de mães, tendo como objetivo a busca por melhorias para os bairros, especialmente no âmbito das comunidades formadas por mulheres. A entidade também é bastante atuante em mobilizações, defendendo os interesses de seus associados e fazendo parte de entidades educacionais. A partir deste panorama a UNICAM surge em virtude de um grupo insatisfeito com certas deliberações de outras instituições similares, como a UMAM e UCCM, que não contemplavam algumas demandas, em especial das mulheres. Assim, um grupo de amigos organizou outra instituição diferenciada, que envolveria as associações comunitárias de bairros. A partir desse propósito foi criada a UNICAM, que passou atuar nas sete regiões do Município de Campo Grande.

Federação Estadual das Uniões Municipais das Associações e Segmentos Comunitários do Estado do Mato Grosso do Sul – FEUMANS.

Fundada em 22 de fevereiro de 2004 a FEUMANS passou a atuar nos conselhos a partir de 2012. A FEUMANS possui 22 associados, divididos entre associações de moradores, associações comunitárias e clube de mães. Seu objetivo principal consiste em representar os diversos interesses de seus filiados. Ao contrário das demais, essa entidade não atuou em atos de mobilização de nenhuma natureza, fazendo parte apenas de entidades de meio ambiente, humanitária e de caridade. As demandas emergentes de moradores favoreceram a criação da FEUMANS, que foi declarada em 08 de setembro de 2014, a partir do projeto Lei municipal 7.826, como uma entidade de utilidade pública. A FEUMANS surgiu como uma tentativa de unir as associações, pois a organização e a representação dos moradores ainda eram poucas diante das demandas existentes. Na época, quando órgãos governamentais marcavam reuniões, muitos presidentes não compareciam. Desse modo, a FEUMANS surgiu basicamente como uma forma de união entre as

associações.

A Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado do Mato Grosso do Sul – FECOSPEMS.

Criada em 2008 esta entidade atua nos conselhos desde 2010, tendo como objetivo fortalecer o eixo da segurança do município de Campo Grande. A FECOSPEMS foi fundada em 28 de novembro de 2008, em uma dimensão diferenciada das demais, ou seja, com enfoque voltado especialmente para a segurança e tendo como embasamento diversas resoluções específicas. Embora a entidade seja uma das mais novas do cenário campo-grandense, ainda assim tem sido efetiva no seu campo de atuação. De modo geral, a entidade se alinha aos princípios de segurança e às normativas da Secretaria de Segurança Pública do estado, ao atuar em diversos canais, favorecendo o atendimento de demandas regionais e associativas no âmbito da segurança de diversos bairros e regiões do município de Campo Grande. Além disso, também atua em manifestações pacíficas.

A iniciativa de criação desta entidade parte de um dos moradores que trouxe esta experiência da Bahia. Logo que fundou a associação, esse morador faleceu, mas suas ideias permaneceram. A intenção inicial, no entanto, era que a entidade fosse implantada em todo estado, além de ser vinculada como conselho estadual, comandada pela Secretaria de Segurança Pública, como ocorria no estado da Bahia. As diferentes particularidades das entidades apontadas encontram similaridades no ambiente dos Conselhos Regionais onde buscam defender seus interesses destacando e intermediando prioridades aos seus representados. Vale destacar que entre as entidades articuladoras apontadas, a UCAF, a CRF e a UMAM são algumas das mais antigas e com atuação efetiva no movimento comunitário local. As demais entidades, embora mais recentes, não são menos relevantes do ponto de vista associativo. Os objetivos dessas entidades são distintos, o que mostra a capacidade dos Conselhos Regionais de abrigarem uma ampla gama de demandas. Do mesmo modo, o número de associados também é bastante variável, embora em alguns casos também abranjam filiados de outras

idades do estado, como ocorre com a CRF, a UCAF e a FEUMANS.

Em todo caso, as articuladoras estão voltadas aos atores do associativismo comunitário, em especial às associações de moradores e aos clubes de mães. Para analisar alguns dos principais atores desses segmentos que, ao lado das articuladoras apresentadas e entrevistadas formam o associativismo local e central nos Conselhos Regionais, adotamos a técnica de *snowball*, que consiste na indicação de novas entidades pelas entidades anteriormente selecionadas, em especial do segmento das associações de moradores, clube de mães ou associações comunitárias. Tais segmentos têm como princípio a atuação notória no associativismo local, em especial nos conselhos Regionais de Campo Grande.

A partir desse método, selecionamos mais cinco entidades: a Associação de Moradores do Bairro Maria Pedrossian (Região Leste – Bandeira); a Associação de Moradores da Vila Saraiva (Região Norte – Segredo); a Associação de Moradores do bairro Coophavila II (Região Sul – Lagoa); o Clube de Mães da Vila Vilma (Região Sul – Lagoa) e o Clube de Mães da Vila Abraão (Região Norte – Segredo). As entidades selecionadas são atuantes nos Conselhos Regionais e, em sua maioria, emergem até meados dos anos 1980, ou seja, no ápice do processo de reurbanização da cidade na condição de capital. As associações de moradores e os clubes de mães são alguns dos personagens mais ativos situados nos conselhos, ao lado das articuladoras. Esses atores receberam maior atenção da literatura entre as décadas de 1970 e 1980, quando seus papéis eram mais expressivos. Atualmente, seus objetivos são variados, acompanhando o contexto em que estão inseridos (TATAGIBA, 2004; AMÂNCIO, SERAFIM e DOWBOR, 2011; LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2008; LAVALLE e BUENO, 2012).

No âmbito dos Conselhos Regionais, o protagonismo das associações de moradores, do clube de mães e das associações comunitárias se divide entre os vários tipos de associações, em especial com as articuladoras. Em relação aos dois primeiros, em termos numéricos, constata-se uma ampla vantagem das associações de moradores em relação aos clubes de mães ou de outros atores. No entanto, esse fator não diminui a presença dos demais e nem tão pouco os inferioriza, sendo os clubes de mães, por exemplo, atores estratégicos e significativos, que operam,

sobretudo, em um campo de demandas mais restritas e focalizadas.

Associação de moradores do Bairro Coophavilla II.

A Associação do Bairro Coophavilla foi criada em agosto de 1979, em uma região mais distante do centro urbano, durante o governo de Pedro Pedrossian. A associação possui atualmente 8.000 filiados. Sua criação esta relacionada ao governo da época, que buscava criar um bairro totalmente diferente. Essa ideia surgiu quando uma cooperativa apresentou um projeto ao governador, segundo o qual deveriam ser construídas 1.980 casas, um centro comunitário e 40 lojas para que os moradores desenvolverem a região. Entre 1979 e 1982, a cooperativa foi responsável por essa estrutura que, a partir de 1982, foi doada para a associação, organizando os moradores em associações.

Associação de Moradores Maria Pedrossian.

Essa associação emerge em 05 de junho de 1983 e conta atualmente com 1.035 filiados. Seu surgimento tem início com a construção de diversas edificações em um bairro planejado para ser uma região de moradia para o funcionalismo público do governo, uma vez que Campo Grande passou a ser a nova capital do estado. Na administração de Pedro Pedrossian, com a tentativa de mudança do centro administrativo para região e a criação de moradias, uma das cooperativas desenvolveu um conjunto de obras locais, como escolas, CEINFs, o prédio do CEINF, o prédio da escola, o prédio do posto de saúde, o prédio da delegacia, a praça e a sede com 2.600 m². Esse patrimônio foi doado para associação de moradores, bem como 12 *boxes* que seriam alugados e iriam dar sustentação aos projetos da associação.

Associação de moradores Vila Saraiva.

Essa associação, criada em 1984, conta atualmente com 320 filiados. A

associação foi fundada envolvendo uma região maior que teve seu tamanho gradativamente reduzido a partir dos vários desdobramentos da região. Tendo em vista as disputas por recursos escassos no passado, especialmente com relação à comunidade negra da região, é fundada a Associação de Moradores do Saraiva, com o intuito de delimitar a região e as demandas específicas de cada segmento. O contexto apresentado até aqui mostra o surgimento das associações também como um retrato dos problemas de planejamento da época, em especial pela distância e pelo estágio de carência financeira.

Contudo, traz contrastes interessantes quanto às associações que efetivamente conseguiram trilhar um caminho de sucesso, como é o caso das associações de Bairro Coopavilla II e Maria Pedrossian. Essas entidades são algumas das poucas que atualmente oferecem aos seus moradores uma ampla gama de ações e serviços específicos, propiciando atividades esportivas, cursos, treinamentos, serviços de orientação médica e odontológica, entre outras atividades. O contexto de surgimento da associação nos permite melhor entender a criação dos vazios urbanos de Campo Grande, ou seja, um cenário que realmente ilustra o distanciamento e carência das regiões mais periféricas.

Por outro lado, em relação às duas entidades mais conhecidas e de maior sucesso, vale acrescentar que as mesmas começaram com uma estrutura vantajosa, devido às doações do governo no passado. Isso possibilitou certa vantagem em recursos e em infraestrutura, embora tudo isso também seja resultado de sua boa administração, graças às parcerias estabelecidas em níveis federal, estadual e municipal. Em todos os casos, as associações de moradores que entrevistamos possuem na figura de suas lideranças um componente central de sucesso, com grande empenho em transcender barreiras políticas, que muitas vezes segregam as regiões mais periféricas das grandes cidades.

O último conjunto de atores são os clubes de mães, que também exercem um papel positivo, embora sejam voltados especificamente ao seu público alvo. Entre as atividades que desenvolvem, estão as práticas de cursos livres, em grande parte manual e acessível ao público, tais como artesanato, costura, entre outras. O *Clube de Mães da Vila Abraão*, criado em 18 de julho de 1982, com

atualmente 540 filiados, e o *Clube de Mães Dona Vilma*, criado em 2008, com cerca de 100 filiados, surgiram a partir da motivação das próprias mulheres, que se uniram em busca de alternativas para aumentar a renda familiar através de trabalhos manuais.

Não obstante, tanto nas associações de moradores quanto nos clubes de mães, o papel e o empenho das lideranças são fundamentais, embora as associações de moradores tenham peso e atuação maiores enquanto atores sociais e políticos, tanto no contexto dos conselhos como fora deles. Os clubes de mães apresentam caráter mais social e restrito às comunidades mais carentes da cidade. As associações de bairro, em contrapartida, abrangem moradores de diferentes faixas de renda e, portanto, com demandas diferenciadas. Além disso, tanto as associações como os clubes de mães não se restringem apenas aos conselhos como espaços de demandas, pois agem também externamente a eles para o atendimento mais célere de suas respectivas necessidades.

4.2.3 O posicionamento e as ações das articuladoras e demais entidades em relação aos conselhos

Os atores apresentados na seção anterior se posicionam e atuam conforme sua natureza de seus associados, bem como a partir dos seus objetivos estatutários e com o uso de repertórios e estratégias visando a defesa de suas demandas e prioridades no universo de funcionamento dos Conselhos Regionais. A compreensão dessas características de cada uma destas entidades amplia nosso olhar sobre os atores, sua potencialidade democrática e os próprios Conselhos Regionais. Tendo em vista clarear tais entidades buscamos apresentar na tabela seguinte um breve panorama em torno da mediação das articuladoras e dos atores associativos a partir do funcionamento dos Conselhos Regionais em cada uma das regiões urbanas em que se divide o município.

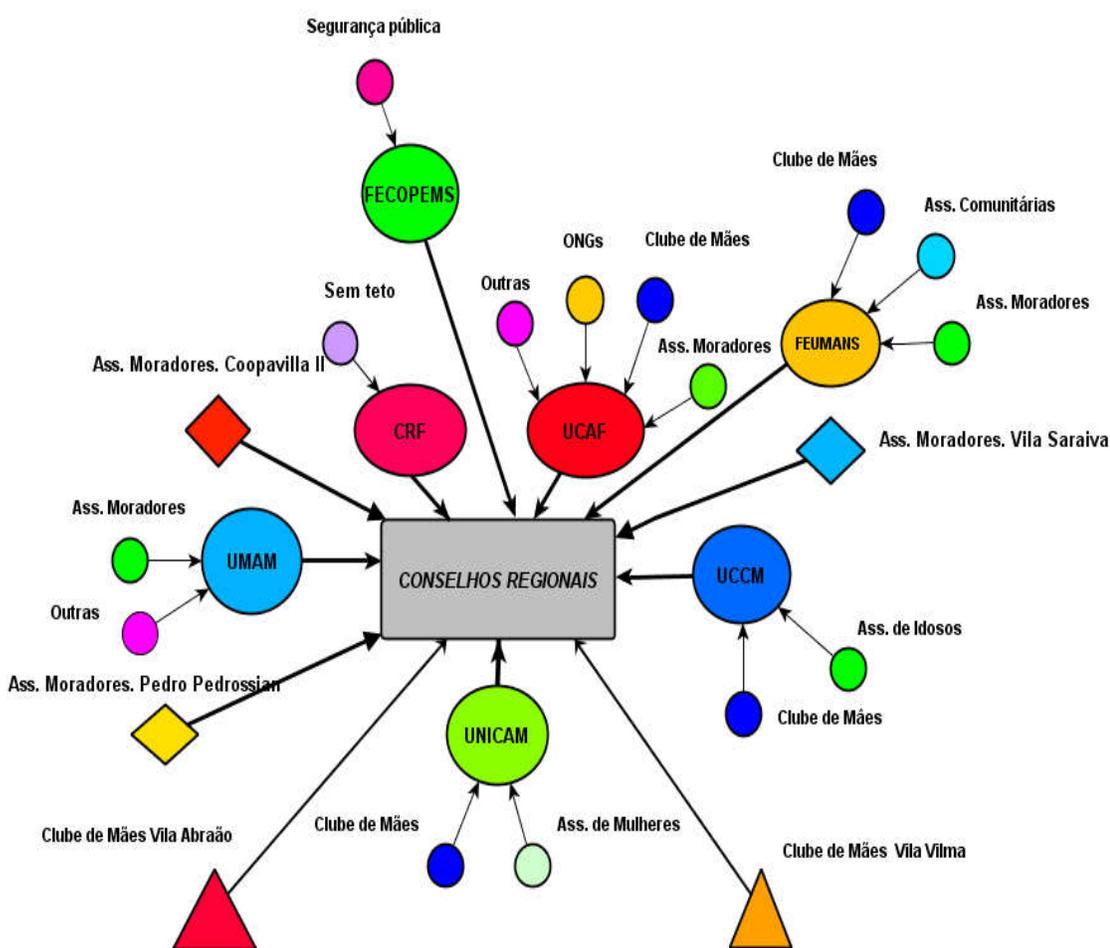
Tabela 12 - Ações de intermediação das articuladoras

Entidade	Ações e intermediações políticas internas aos conselhos	Ações e intermediações políticas externas aos conselhos
UCAF	Ações de mediação na defesa à moradia, de melhorias da habitação, controle das famílias beneficiadas e de todos os interesses dos seus associados nesse campo.	Representar, mediar e coordenar ações no contexto da infraestrutura, educação, saúde, saneamento e na esfera dos direitos da população associada no que tange à moradia.
CRF	Trabalhar em parceria, acompanhar os problemas que surgem em cada região urbana, encaminhar demandas e cobrar dos representantes, bem como articular medidas no sentido a sensibilizar autoridades a responder de maneira apropriada a cada região.	Realizar projetos para subsidiar o governo no que tange às demandas por moradias, fornecer informações básicas aos indivíduos desprovidos, acompanhar e encaminhar pedidos por moradia e auxiliar nos seus objetivos.
UMAM	Mediar e estar junto com a comunidade de bairros em todas as suas demandas.	Atuar e representar e defender os interesses de seus associados em diversos contextos.
UNICAM	Realizar diagnósticos das regiões urbanas às quais estão relacionadas, bem como desenvolver projetos e planos de trabalho voltados às demandas das associadas.	Desenvolver eventos, sobretudo, voltados à mulher, como destaca recentemente a conferência das mulheres e a 1º conferência da mulher com deficiência, bem como assessorar as demais entidades associadas, como os clubes de mães, entre outras, em especial com lideranças femininas.
UCCM	Buscar atendimento de questões pontuais em relação a obras e serviços.	Mediar ações com entidades e organismos, buscando suprir as necessidades das comunidades de mães.
FEUMANS	Representar e articular demandas em prol das demais entidades associativas, tendo como foco central o assistencialismo.	Buscar soluções para as demandas, através da intermediação com órgãos e entidades, sobretudo, no sentido a favorecer as famílias carentes.
FECOSPEMS	A entidade representa e media diversas demandas de seus associados, especialmente no tocante a obras e serviços, como ponto de ônibus, asfalto, entre outras melhorias.	Desenvolver mediações e contatos, inclusive com vereadores, no sentido de compensar o eventual baixo nível de atendimento pelos conselhos Regionais.

As entidades articuladoras desenvolvem atividades internas e externas aos conselhos. A mediação e a intermediação são atividades inerentes às

articuladoras, que assumem estratégias específicas. As demais entidades, como as associações de moradores e os clubes de mães, se autorrepresentam nos conselhos e fora deles. As associações de moradores, em geral, possuem um repertório mais amplo de demandas de obras e serviços, enquanto os clubes de mães realizam demandas mais pontuais, ligadas a suas entidades. Todas atuam de modo isolado e externo aos conselhos, adotando estratégias variadas ao comparecer diretamente nos órgãos públicos e pressionar, inclusive, o Ministério Público. Já em relação ao posicionamento do associativismo, observamos outros detalhes como ilustra o sociograma abaixo:

Figura 5 - O posicionamento do associativismo em relação aos conselhos



O sociograma⁵³ acima *mostra* alguns detalhes do associativismo comunitário, em especial das entidades articuladoras em relação aos Conselhos Regionais. Na maioria dos casos, é possível visualizar que as articuladoras estão mais próximas dos conselhos. A proximidade aqui exposta foi estabelecida pela quantidade de regiões que as articuladoras ocuparam na representação ao longo dos últimos anos, estando mais próximas dos conselhos aquelas com maior número de representação regional. O nível de proximidade e posicionamento nos conselhos também é expresso pelas setas mais largas, especialmente no que tange às esferas maiores relativas às articuladoras. Já as esferas menores ilustram alguns dos vários tipos de entidades que são representadas pelas articuladoras e que, em muitos casos, só chegam aos Conselhos Regionais através delas.

As associações de moradores, representadas pelos polígonos, são atores que se autorrepresentam nos conselhos, por terem os moradores do bairro da sua região como foco principal. Não obstante, são atores que apresentam ampla capacidade mobilizadora frente a seus interesses. Dada a sua representação ser mais localizada e territorial, as associações de moradores são aqui inseridas em uma posição mais intermediária em relação aos conselhos. Os Clubes de mães, representados pelos triângulos, aparecem nesta relação como atores mais afastados simbolicamente dos conselhos, por utilizarem, em muitos casos, a intermediação das articuladoras nos conselhos. Por outro lado, são também atores autorepresentativos de suas filiadas, apresentando grande força política, embora sejam numericamente menores em relação às associações de moradores.

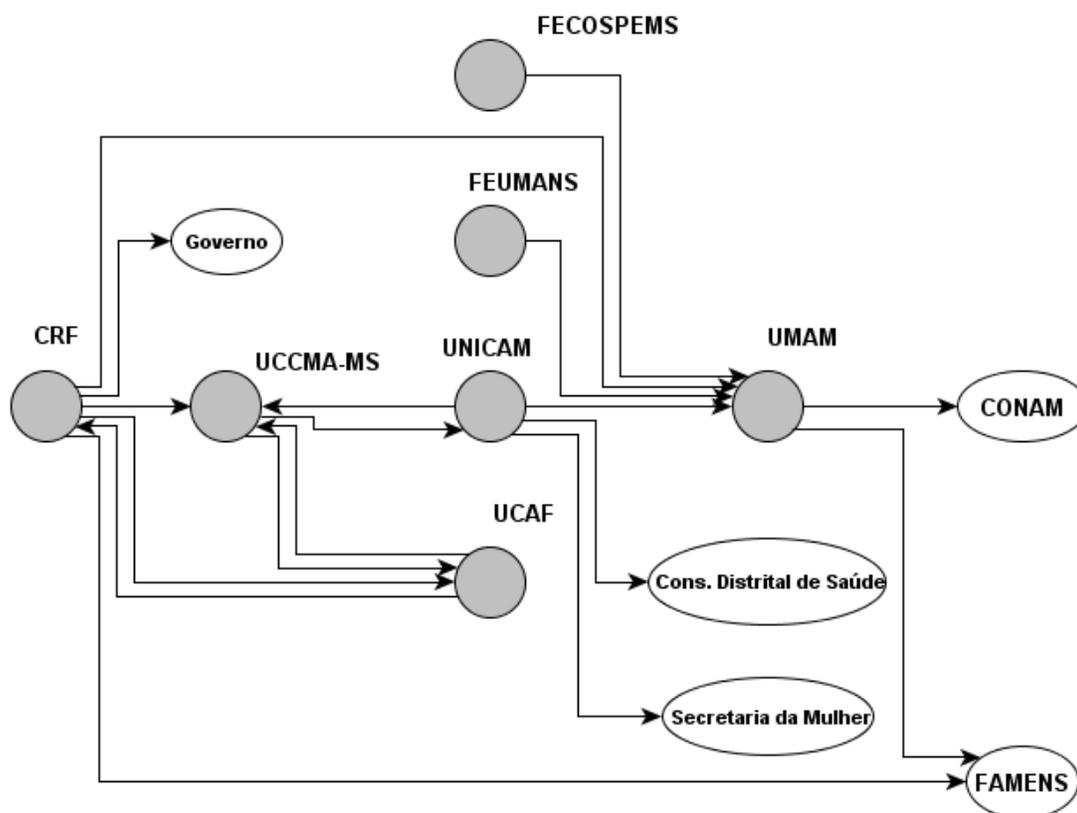
4.2.4 A proximidade e os vínculos preferenciais das articuladoras

Visando aprofundar a compreensão sobre as entidades arroladas na pesquisa, especialmente das articuladoras, através de entrevistas, acrescentamos algumas informações adicionais sobre a proximidade e vínculos estabelecidos entre

⁵³ Relativo a figura 5, bem como a figura 6 mais a frentes foram configuradas a partir do programa *YeD Works* (2017).

essas entidades e os Conselhos Regionais. Nesse contexto, pedimos às entidades que indicassem dentre seus pares quais seriam as mais parceiras ou de maior proximidade. A figura abaixo ilustra alguns dos resultados obtidos a partir das entrevistas:

Figura 6 - Relações e parcerias entre as articuladoras



A presente figura *retrata* as relações e a proximidade das articuladoras em suas atividades cotidianas, com base nas entrevistas realizadas. As direções das setas referem-se a quem indicou quem nas relações de proximidade e parceria. Em alguns casos, há reciprocidade de indicações. Observa-se também que algumas entidades apontam relações de proximidade e parceria com entidades e órgãos externos, como é o caso da UMAM e da UNICAM. A UMAM foi apontada por quatro entidades como parceira: a FEUMANS, a FECOSPEMS, a UNICAM e a UCAF, mas, por sua vez, apontou como entidades de maior relação e parceria dois atores

externos à nossa abordagem de pesquisa: a Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM e a Federação das Associações de Moradores de Mato Grosso do Sul. O perfil da UMAM permite compreender esse cenário, tendo em vista que a mesma dá suporte às demais entidades, que também trabalham com atores semelhantes, como as associações de moradores. Talvez tenhamos aqui uma relação hierárquica, à medida que a entidade busca na CONAM, uma instituição nacional, todo suporte necessário para transmitir às demais entidades que operam no mesmo campo de atuação em Campo Grande.

Entre as demais entidades, a CRF e a UCCM, foram as únicas com mais de um vínculo de proximidade ou parceria, sendo que a UCCM recebeu duas indicações e a CRF, três. Por outro lado, a FEUMANS e a FECONSPEMS foram as únicas não apontadas pelas demais, mas fizeram um apontamento cada. Possivelmente, tal resultado se deve ao fato da FEUMANS possuir poucos associados e da FECOSPEMS ser a única que opera em um campo mais restrito, o da Segurança Pública. Externo a esse campo de relações, observa-se uma atuação muito mais ampla e burocrática das articuladoras com outros atores e instituições, quanto aos serviços ou às demandas específicas. As relações mais fortes estabelecidas pelas entidades articuladoras com relação à parceria acontecem principalmente com outras entidades do próprio movimento comunitário e, em sua maioria, com participantes dos Conselhos Regionais. Além disso, foram minimamente apontados os atores ligados ao meio ambiente, à caridade, à recreação educacional ou cultural, ou de outra natureza, inclusive no que se refere ao segmento religioso.

Observações finais

No presente capítulo buscamos apresentar dois elementos centrais desta investigação: a instituição dos Conselhos Regionais e os atores do associativismo interno a esses conselhos. Nesse sentido, trouxemos informações gerais acerca dos Conselhos Regionais para compreender sua dinâmica de funcionamento, sua

composição e caracterização enquanto espaço participativo, além de nos aprofundarmos sobre o perfil, forma de atuação e objetivos de seus atores protagonistas. A partir de desse exame, cremos brevemente ter respondido alguns de nossos questionamentos sobre quem são os atores centrais dos conselhos e como estes operam e influenciam os resultados dos conselhos.

Capítulo 5. Participação, desenvolvimento e planejamento urbano em Campo Grande

Introdução

Adicionalmente aos Conselhos Regionais apresentados existem no município de Campo Grande outras estruturas de participação, planejamento e desenvolvimento, entre os quais apresentamos alguns deles neste capítulo. Assim, nosso objetivo é contextualizar alguns espaços e entidades de participação e o desenvolvimento urbano que estão, em grande medida, ligados aos Conselhos Regionais de Campo Grande. Apresentaremos algumas características das demais estruturas participativas, tais como os conselhos gestores de políticas públicas e do Instituto de Planejamento - PLANURB e o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CMDU, entre outros. Com isso, esperamos fornecer maiores subsídios sobre a participação e a transformação do ambiente urbano local de Campo Grande, além de caracterizar toda a estrutura de participação desenvolvida no município.

5.1 O desenvolvimento das estruturas de participação

Wampler (2015) aponta que o entendimento dos fatores que levaram à ativação da participação em Belo Horizonte – MG se tornou um ponto significativo para pensarmos o estado e especialmente o município de Campo Grande. Sem maiores aprofundamentos, identificaremos alguns aspectos importantes para compreendermos a estrutura de participação local. O primeiro deles talvez seja o amplo volume de demandas produzido pela sociedade sem as devidas respostas do poder público a partir do final dos anos 1970. Nesse período, as demandas da sociedade campo-grandense foram marcadas especialmente por questões ligadas à

moradia e ao desenvolvimento urbano. Tal panorama serviu como um estímulo à união e mobilização popular para pressionar o governo a encontrar soluções para os problemas da época. Em 1981, com o objetivo de estreitar relações com os bairros, em especial com aqueles com mais problemas, a prefeitura criou os primeiros conselhos de bairros. Esses conselhos visavam apoiar a gestão de políticas urbanas a serem implementadas no município, uma vez que, no início dos anos 1980, as organizações de bairros e entidades voltadas aos segmentos urbanos eram quase inexpressivas na cidade (SILVA, 2007). Esse cenário se estendeu pelo menos até metade dos anos 1980, quando foram criadas algumas das primeiras entidades, como a Federação das Associações de Moradores – FAMEMS, de 1985, e a União das Associações dos Favelados – UCAF, de 1986.

A partir desse período, os movimentos populares, em especial de favelas, começaram a ganhar força, se organizando e formando algumas das primeiras associações de moradores do município. Outros movimentos mais expressivos sintonizados com os problemas locais da época envolviam os estudantes e professores, especialmente da União Campo-Grandense de Estudantes – UCE e da Associação Campo-Grandense de Professores – ACP. O sindicalismo, representado em um primeiro momento pela reabertura do Sindicato da Construção Civil em 1978, bem como o Movimento Sul-Mato-Grossense pela Anistia e Direitos Humanos, que surgiu em 1980 com a participação de diversos intelectuais e ativistas de movimentos populares, começaram a também ganhar mais visibilidade, fortalecendo a mobilização popular (BITTAR, 1999).

O avanço da mobilização dos atores sociais também revelou o enfrentamento às antigas elites dirigentes, à medida que vários atores políticos, intimamente ligado à pecuária e ao setor agrário, passaram a ocupar postos de destaque no executivo e legislativo municipal. Esse cenário reforçou a necessidade dos atores sociais serem ouvidos pelo poder público, especialmente em virtude da ampliação dos problemas urbanos ainda sem resposta e pela descrença na capacidade do governo local em garantir o atendimento a suas demandas. Frente ao crescimento da mobilização popular, também foram dados alguns passos quanto à construção de espaços participativos no estado e no município. O primeiro deles ocorreu em 1978, quando o governo estadual projetou uma estrutura de

planejamento participativa e de uma “participação comunitária democrática” logo após o surgimento do estado do Mato Grosso do Sul, em 1977, pensado originalmente como “estado modelo”, diante a sua separação com o norte (BITTAR, 1998) ⁵⁴. Segundo Souza (1997), tal proposta ocorreu com a elaboração de um projeto estadual que visava ouvir a população, a partir da criação de conselhos consultivos formados por representantes de classes produtoras, da política e da comunidade em diversas regiões do estado. Embora significativo, o projeto sofreu duras críticas por parte dos políticos tradicionais que temiam perder seu espaço, o que favoreceu sua não aprovação⁵⁵. Um segundo registro ainda no plano estadual, porém em um período bem mais recente, em 2000, refere-se às tentativas do governo de Zeca do PT em fazer avançar o Programa de Orçamento Participativo⁵⁶. O referido programa contou com o comprometimento de todos os secretários de estado na aplicação dos recursos que tiveram prioridades definidas por 38.000 pessoas em 1999. A intenção do então governador era atingir uma participação de 110.000 nas discussões do programa e passar para a segunda fase com maior adesão e mobilização da comunidade para a aplicação dos recursos e realização de obras previstas⁵⁷. Após assembleias realizadas em 77 municípios do estado⁵⁸ e do gasto de 29,3 milhões com aprovação de 65% das demandas, houve diversos contratemplos como, por exemplo, a falta de verba e a falta de planejamento em 2001, o que levou o programa a ser interrompido e não alçar o voo esperado.

Todavia, se no estado as tentativas de desenvolver a participação se mostravam frustradas, em Campo Grande alguns indícios apontavam o sentido inverso, embora sem efetivas mudanças no contexto participativo. Esse cenário ganhou maior consistência apenas no final dos anos 1990 com a criação dos Conselhos Regionais. Antes de descrever o panorama desses conselhos, apontamos alguns achados do período que indicam um posicionamento político de

⁵⁴ Ideia que viria a cair por terra em menos de dois anos, segundo a autora, em virtude da imposição de três governadores entre os anos de 1979-1980 e com a total exclusão do povo das decisões políticas.

⁵⁵ Conforme Bittar (1999), o baixo número de mobilizações contribuiu para o pouco avanço da demanda participativa no âmbito estadual, aliado ao não engajamento com a causa.

⁵⁶ Vale registrar que em todo o estado apenas três municípios haviam tido experiências de orçamento participativo até então: Dourados, Três Lagoas e Naviraí.

⁵⁷ Conforme registrou o Jornal Primeira Hora, ano I, nº 157 de 24 de janeiro de 2000.

⁵⁸ Segundo o Jornal folha de São Paulo de 05 de novembro de 2001.

maior abertura para participação popular. O primeiro deles é destacado por Michelini (2004), que ainda em 1948, antes mesmo de a cidade vir a ser capital a partir da promulgação da Lei nº 24 de 06 de abril de 1948, quando é criada a Comissão do Plano da Cidade de Campo Grande, identificou alguns princípios de participação ligados ao planejamento urbano. No entanto, não fica claro como isso ocorreria na prática. Decorridos 40 anos depois, quando o município já era a capital do estado, identificamos em outra Lei, a de nº 2.503 de 04 de julho de 1988, uma intenção mais direta do governo local em relação à construção de um processo de planejamento mais aberto para a participação comunitária e voltado especificamente ao desenvolvimento urbano do município. O enfoque da participação é expresso em diferentes passagens da Lei, como no capítulo I em seu artigo 1º inciso V, que enfatizava o estímulo e garantia da participação da comunidade nas tomadas de decisões sobre o desenvolvimento e organização territorial do município. O Capítulo II, artigo 2º, inciso II traz a definição de participação comunitária:

Processo de participação comunitária - conjunto de procedimentos, definidos por normas específicas, que assegura a articulação entre poder executivo municipal, poder legislativo e a comunidade, no âmbito de fazer com que os interesses coletivos consubstanciem e metas do planejamento municipal. (LEI 2.503 de 1988, p. 28)

O referido artigo reforça a maior abertura à participação, em especial no contexto das políticas urbanas de planejamento e desenvolvimento. Embora o artigo mencione a comunidade, não se faz referência aos atores que o comporiam. Além disso, também não há evidências mais concretas da participação em algum espaço ou inclusive no plano diretor daquela época. Certamente, a Constituição de 1988 também contribuiu para construção da referida Lei e para a maior abertura da participação popular nas esferas decisórias locais, à medida que a mesma também contribuía para uma maior descentralização, aumento dos recursos e a maior autonomia dos municípios. Além disso, as iniciativas voltadas às questões urbanas e regionais começaram a ser efetivamente enfrentadas pelos governos locais a partir de parcerias com a sociedade. Nesse sentido, a Lei 2.503 foi um passo importante, que influenciou o desenvolvimento de outros arranjos participativos, bem como do maior planejamento e desenvolvimento urbano.

5.1.1 Os conselhos gestores de políticas públicas

A Constituição de 1988 notoriamente favoreceu diversas experiências participativas e muitas delas já ultrapassaram sua fase experimental, sendo amplamente exploradas pela teoria democrática, como os orçamentos participativos e os conselhos municipais. Esse último tipo de instituição, também abordado como conselhos gestores de políticas públicas, são bastante conhecidos em Campo Grande. Essas instituições emergiram em grande medida como respostas às demandas de participação popular pela sociedade civil, provendo mudanças importantes na sociedade ao assegurar o direito à participação e fortalecer as relações entre a sociedade e o Estado a partir da consulta, deliberação e da fiscalização das políticas públicas pela população.

Na abundante teoria acerca dos conselhos gestores, os mesmos foram divididos em dois grupos: os obrigatórios e os não obrigatórios, sendo os primeiros criados por Leis específicas, originadas pelos poderes executivo e legislativo, tendo competência para gestão e deliberação na aplicação dos recursos federais, estaduais ou municipais. Nesse grupo estão os conselhos de educação, de saúde e de assistência social. Já os conselhos não obrigatórios seriam aqueles que nascem da vontade política, voltados às questões mais específicas e localizadas, sendo “criados pelo próprio poder executivo para mediar às relações com os movimentos e as organizações populares (...) e os populares construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações e negociações com o poder público (GOHN, 2003, p. 70)”. Os mesmos também são classificados, como consultivos, deliberativos ou fiscalizatórios.

Atualmente, conforme identificamos nos registros do IBGE, existem em torno de 20 denominações de conselhos diferentes, porém o número e os tipos variam entre os municípios e estados da federação. Sua pluralidade e inserção no território nacional são amplas, mas poucos conselhos chegam de fato à maioria dos municípios. Os mais preponderantes são os conselhos de natureza obrigatória. O quadro abaixo, desenvolvido a partir de um levantamento dos censos do IBGE entre

2011 e 2013, ilustra esse panorama:

Quadro 5 - Quantitativo de conselhos municipais em nível nacional

Nº	Denominação	Quantidade	%
01	Conselho municipal de saúde	5.553	99,7
02	Conselho municipal de assistência social	5.527	99,2
03	Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente	5.249	94,3
04	Conselho municipal de educação	4.718	84,7
05	Conselho municipal de meio ambiente	3.785	68,0
06	Conselho municipal de habitação	3.240	58,3
07	Conselho municipal dos direitos do idoso	2.993	53,8
08	Conselho municipal de cultura	1.798	32,3
09	Conselho municipal de segurança alimentar	1.507	27,1
10	Conselho municipal de desenvolvimento e política urbana	1.231	22,1
11	Conselho municipal de pessoas com deficiência	1.094	19,6
12	Conselho municipal dos direitos da mulher	976	17,6
13	Conselho municipal de preservação de patrimônio	879	15,8
14	Conselho municipal de políticas para mulher	872	15,7
15	Conselho municipal de segurança pública	642	11,5
16	Conselho municipal de transportes	357	6,4
17	Conselho municipal de saneamento	195	3,5
18	Conselho municipal de igualdade e direitos raciais	195	3,5
19	Conselho municipal de direitos humanos	122	2,2
20	Conselho municipal de direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.	12	0,2
	Total de conselhos	40.945	

Fonte: Informações Básicas Municipais IBGE (2011, 2012 e 2013). Organizado pelo autor.

O quadro mostra a predominância dos conselhos municipais de saúde e assistência social, direitos da criança e do adolescente e de educação, todos obrigatórios, inclusive para repasse de recursos. Os conselhos de saúde atingem praticamente 100% dos municípios. Em contrapartida, conselhos como os de transporte, saneamento, igualdade e direitos raciais, direitos humanos e LGBTs estão presentes em menos de 10% dos municípios. De modo geral, os conselhos chegaram ao longo da última década em quase 100% dos municípios brasileiros, totalizando 40.945 instituições. Conforme apontaram Lavalle e Barone (2015), entre

1991 e 2000, a média nacional passou de menos de um conselho por município para atingir em 2010 uma média superior a três conselhos por município. Em termos regionais, a Região Nordeste obteve uma média de 3,9 conselhos por município, enquanto a Região Norte registrou 4; o Centro Oeste, 5,2 e a Região Sul e Sudeste, 5,7 conselhos por município.

Entre os estados com menor média de conselhos estão Alagoas e Roraima, que registraram menos de três conselhos por município. Explorando brevemente algumas das possíveis causas da evolução nos números dos conselhos, os autores identificaram fatores ligados a três padrões do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, ou seja, de expansão alta, média e baixa. Os conselhos mais universalizados seriam aqueles com estímulo e intensa indução federal. Já aqueles de expansão média e desiguais seriam objeto de induções mais fracas ou ausentes, que apresentariam, conseqüentemente, menor estruturação e organização da política. Por fim, registram-se os conselhos com menor expansão e altamente desiguais que expandiriam apenas em cenários de maior IDH.

Não obstante, a tendência de universalização dos conselhos, como os de saúde, educação, assistência social e os de direitos da criança e do adolescente seguiriam caminhos diferenciados (LAVALLE e BARONE, 2015). Assim, enquanto conselhos de saúde se expandem simultaneamente em municípios com elevado e baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, os conselhos de educação e de direitos da criança e do adolescente expandem de forma mais lenta e acentuada em municípios apenas de IDH alto. Já os conselhos de cultura, habitação, direitos do idoso e meio ambiente seriam conselhos de expansão média e altamente desiguais, que não atingiriam patamares próximos de universalização. No que tange aos conselhos de expansão baixa, os autores destacam aqueles com expansão desigual, englobando em maior parte os conselhos de direitos humanos, esporte, juventude, direitos da pessoa com deficiência entre outros, ou seja, principalmente os não obrigatórios.

No que concerne ao estado do Mato Grosso do Sul, os dados do IBGE (2001) já apontavam os conselhos de Saúde, Assistência Social e de Direitos da Criança como os mais populares. A maior discrepância ocorreu com relação aos

conselhos municipais de educação, uma vez que foram registrados apenas 31 conselhos (40%) entre os 77 municípios do estado na época. Esses números foram próximos aos valores obtidos para Rondônia que, ao lado do Mato Grosso do Sul, ocupou a última colocação em um comparativo entre os estados para o período.

Dados mais recentes e diversificados mostram, conforme aponta o IBGE (2014), a existência de um número maior de conselhos municipais em todos os municípios. Alguns deles, em função da obrigatoriedade para o recebimento de recursos, como os de saúde, atingiram 100% de presença no estado. Os conselhos de educação, por outro lado, ainda não atingiram avanço significativo, estando presente somente em 51,9% dos municípios do estado. Em relação especificamente a Campo Grande, os conselhos gestores são também amparados pela Lei Orgânica Municipal de 2003 que, partir de seus artigos 78, 79 e 80, garante seu funcionamento e atuação. De acordo com essa lei, o artigo 78 refere-se aos conselhos como órgãos governamentais que auxiliam o poder executivo, entre outras tarefas, na orientação, planejamento e em matérias específicas de sua competência.

O artigo 79 estabelece as atribuições de cada conselho, como a sua organização e composição, paridade, funcionamento e forma de nomeação de seus membros, dentre outras questões. Por fim, o artigo 80 determina que os conselhos são compostos por um número de membros definidos por Lei, devendo a Câmara *ad referendum* indicar nomes, observando a representatividade de sua composição no âmbito da administração e das entidades públicas, classistas e da sociedade civil organizada. A criação efetiva dos conselhos obrigatórios e não obrigatórios no município de Campo Grande ocorre, no entanto, a partir do final dos anos 1980, se ampliando a partir de 1990 e abrangendo diferentes campos temáticos, tal como apontamos na tabela abaixo:

Tabela 13 - Conselhos municipais ativos em Campo Grande

Conselhos	Sigla	Tipo	C.T	Criação	Prefeito/Partido
Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização	CMDU	C	34	09/03/1987	Juvêncio Cesar da Fonseca - PMDB
Conselho Municipal da Saúde	CMS	D	16	28/12/1990	Lúdio Martins Coelho - PTB
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	CMDCA	D	14	09/07/1992	Lúdio Martins Coelho - PTB
Conselho Municipal do Negro	CMDN	C	14	07/10/1993	Juvêncio Cesar da Fonseca - PMDB
Conselho Municipal de Políticas Culturais	CMPC	C	14	01/12/1993	Juvêncio Cesar da Fonseca - PMDB
Conselho Municipal de Apoio aos Direitos da Pessoa com Deficiência	COMPD	F	9	21/03/1994	Juvêncio Cesar da Fonseca - PMDB
Conselho Municipal de Turismo	COMTUR	D	23	12/07/1994	Juvêncio Cesar da Fonseca - PMDB
Conselho Municipal de Assistência Social	CMAS	C/D/F	21	20/12/1994	Juvêncio Cesar da Fonseca - PMDB
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	CMAE	D	7	11/07/1995	Juvêncio Cesar da Fonseca - PMDB
Conselho Municipal do Idoso	CMI	D	18	12/05/1997	André Puccinelli - PMDB
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	CMDM	C	14	15/07/1997	André Puccinelli - PMDB
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	CMDRS	C	21	13/10/1997	André Puccinelli - PMDB
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação	CMACS/FUNDEB	F	12	01/12/1997	André Puccinelli - PMDB
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	CODECON	C	14	25/10/1999	André Puccinelli - PMDB
Conselho Deliberativo do Programa de Microcrédito Produtivo e Solidário	CREDIGENTE	D	05	27/09/2002	André Puccinelli - PMDB
Conselho Municipal Antidrogas	COMAD	C	13	06/03/2003	André Puccinelli - PMDB
Conselho Municipal dos Direitos e Defesa dos Povos Indígenas	CMDDI	D	16	11/05/2005	Nelson Trad Filho - PMDB
Conselho Municipal da Juventude	CMJ	C	20	23/05/2007	Nelson Trad Filho - PMDB
Conselho Municipal de Meio Ambiente	CMMA	C/D	21	21/06/2007	Nelson Trad Filho - PMDB

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Grande/PLANURB (2014). Organizado pelo autor.

A tabela mostra 19 conselhos gestores municipais e 301 conselheiros titulares (C.T). A distribuição entre conselho consultivo (C) e deliberativo (D) é equivalente, enquanto os conselhos fiscalizadores ou mistos (F) são mínimos. O fato do PMDB estar à frente do executivo em um espaço maior de tempo também colocou o partido como maior instituidor de conselhos e de outras modalidades de participação surgidas em nível local, como é o caso das comissões ou comitês gestores que aparecem ao lado dos conselhos municipais na hierarquia municipal, como mostramos na tabela abaixo:

Tabela 14 - Modalidades diferenciadas de participação

Modalidade	Sigla	Tipo	C. T	Criação	Prefeito/Partido
Comissão Municipal de DST/AIDS	DST/AID S	C	10	15/08/2000	André Puccinelli - PMDB
Mesa de Participação e Negociação Permanente	MPNP	D	10	14/11/2000	André Puccinelli - PMDB
Comitê Municipal de Mortalidade Materna e Infantil	CMMI	C	6	06/09/2001	André Puccinelli - PMDB
Comitê Gestor do Sistema Municipal de Atenção as Urgências	CGMAU	C	14	05/12/2003	André Puccinelli - PMDB
Comissão Municipal de Emprego e Renda	CMER	C	09	11/12/2003	André Puccinelli - PMDB
Comissão Intersetorial de Saúde do trabalhador	CIST	-	10	16/12/2005	Nelson Trad Filho - PMDB
Comissão Intersetorial de Saúde Mental	CISM	C	15	01/08/2008	Nelson Trad Filho - PMDB
Gabinete de Gestão Integrada Municipal	CGI-M	-	18	06/09/2011	Nelson Trad Filho - PMDB
Comitê Municipal de Incentivo ao Aleitamento Materno de Campo Grande	CIAM	C	12	28/09/2011	Nelson Trad Filho - PMDB

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Grande/PLANURB (2014). Organizado pelo autor.

As modalidades referentes às comissões e comitês totalizam nove experiências, todas a partir de 2000, com um total 104 conselheiros titulares. Ao todo, se considerarmos os números dos conselhos e dos comitês, temos 28

entidades e 405 conselheiros titulares⁵⁹. Além dos conselhos e comitês criados, há registros da realização de diversas conferências municipais, que abrangeram pelo menos 15 campos temáticos diferentes⁶⁰ entre 2008 e 2016.

5.1.2 A estrutura de planejamento local

O desenvolvimento da estrutura participativa do município de Campo Grande - MS passa pelo seu principal órgão de planejamento urbano, a Unidade de Planejamento Urbano – PLANURB, considerada um espaço de articulação entre diversos órgãos de governo local, envolvendo as secretarias e a população, especialmente no que tange ao planejamento e desenvolvimento urbano. A PLANURB foi criada em 1987, vinculada à então Secretaria Municipal de Planejamento, em um período em que os movimentos associativos do município já tinham grande expressão, acompanhando o processo de redemocratização do país.

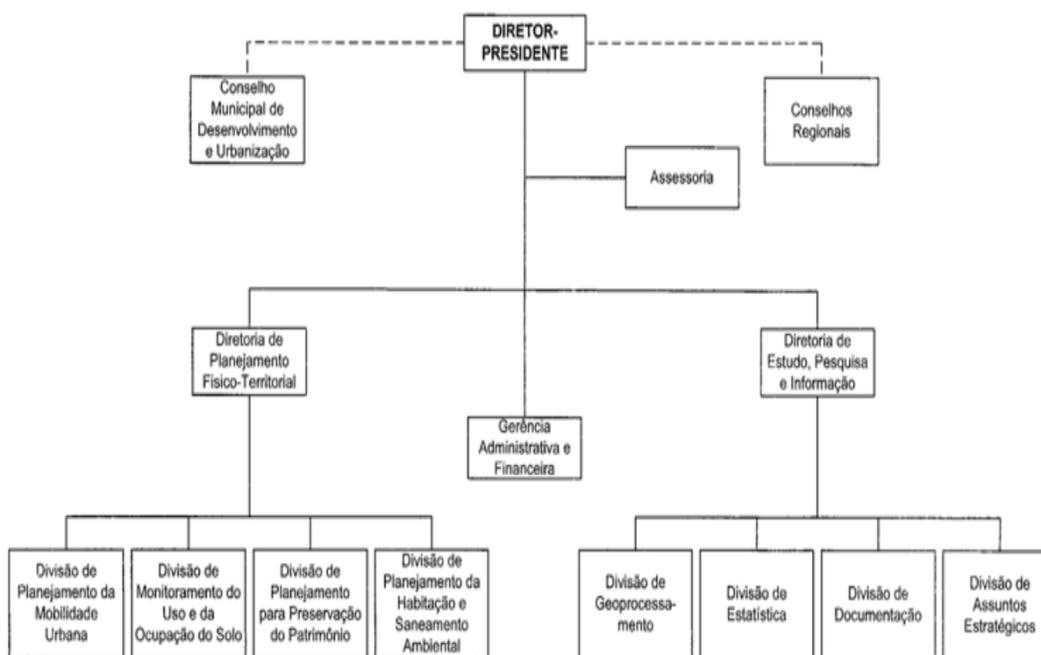
Em 22 de agosto 1995, a partir da Lei de nº. 3.183, a PLANURB foi designada como Instituto Municipal de Planejamento Urbano, vinculando-se diretamente ao gabinete do prefeito. Entre suas atribuições estavam o acompanhamento, a avaliação das políticas urbanas e o Plano Diretor do município de Campo Grande. Outra atividade do instituto seria o assessoramento das ações da administração municipal no âmbito do planejamento territorial, na gestão colegiada do Sistema Municipal de Planejamento – SMP, na gestão do Sistema Municipal de Geoprocessamento e no contexto da “gestão democrática da cidade”. Gradativamente, a PLANURB se fortaleceu enquanto espaço de articulação e de apoio para solução de problemas urbanos, atuando em diversas frentes e projetos

⁵⁹ Em nosso levantamento também registramos seis conselhos inativos: conselho municipal de segurança alimentar; conselho de ciência, tecnologia e inovação; conselho de fomento, comércio, indústria e serviços; conselho de defesa e direitos humanos; conselho de segurança, higiene e medicina no trabalho; e o conselho municipal das feiras livres.

⁶⁰ Entre elas é possível destacar as conferências das cidades, assistência social, saúde, direitos da criança e o adolescente, direitos da pessoa com deficiência, juventude, política para mulheres, direitos humanos, meio ambiente, igualdade racial, cultura, segurança alimentar, saúde mental, segurança pública e da pessoa idosa.

de natureza urbana, participativa, geológica, ambiental, demográfica e social do município. Atualmente, esse órgão também atua em parceria com a Secretaria Municipal de Planejamento e Controladoria Geral – SEPLAC, com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SEMATUR e com outros órgãos e entidades, a partir da concepção de uma gestão democrática e participativa. O organograma abaixo mostra sua configuração.

Figura 7 - Organograma da PLANURB em 2009



Fonte: Anexo Decreto 10.740 de 2009.(PLANURB, 2016).

A figura central do organograma é o diretor presidente, seguido de assessorias, diretorias e divisões que seguem as diretrizes do chefe do executivo municipal. O papel do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CMDU e dos Conselhos Regionais são secundários, sendo esses atores uma espécie de conselheiros, sem funções, obrigações e poderes específicos no âmbito do

desenvolvimento e planejamento urbano. Assim, embora os Conselhos Regionais, como o CDMU, apareçam no organograma, esses não apresentam poderes, sendo estruturas de assessoramento ou consulta do executivo. A PLANURB engloba ainda o Sistema Municipal de Planejamento – SMP, que surgiu a partir do Decreto de número 10.275 de 22/11/2007, definido a partir de seu Art. 1º como uma estrutura formada pelo Poder Executivo e pela comunidade. O SMP é composto por um conjunto de órgãos, normas de recursos humanos e técnicos que coordenam ações do setor público e privado e da sociedade, no âmbito do desenvolvimento e monitoramento do Plano Diretor de Campo Grande, bem como na integração de diversos programas setoriais ao longo da dinamização e modernização da ação governamental. Em síntese a PLANURB e especialmente o SMP podem considerados a estrutura que articula a participação e o desenvolvimento urbano.

Uma das características mais importantes do SMP se relaciona ao seu papel nas políticas urbanas, especialmente no que se refere à gestão democrática e participativa. A esse respeito, o artigo 3º reporta que, para garantir uma efetiva participação da comunidade, são necessárias a articulação e colaboração entre os órgãos como: a) o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CMDU; b) os demais Conselhos Municipais; d) os Conselhos Regionais; e) os debates, audiências e consultas públicas, inclusive quanto ao disposto no Art. 44 da Lei Federal 10.257/2001⁶¹; f) conferências sobre assuntos de interesse urbano; e g) iniciativa popular de projeto de Lei e de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano. Na prática, os instrumentos adotados operam da seguinte maneira: ao CMDU compete receber e elaborar pareceres aos projetos de Lei, planos e projetos que busquem a realização das diretrizes da política urbana, revelando sempre a contribuição indicativa da comunidade. Os demais conselhos municipais operacionalmente contribuem conforme a Lei Orgânica, subsidiando as atividades do CMDU. Já os Conselhos Regionais participam do SMP a partir de conselheiros titulares e suplentes sob caráter consultivo, sendo formados por representantes de entidades populares cadastradas previamente pelo sistema de planejamento.

⁶¹Lei que trata do estatuto das cidades e das diretrizes urbanas.

As funções dos conselhos no Sistema Municipal de Planejamento - SMP se restringem em acompanhar a aplicação das diretrizes do Plano Diretor e das legislações pertinentes em relação à respectiva região urbana, podendo sugerir modificações e apontar prioridades de obras e serviços, bem como acompanhar a discussão do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e da elaboração dos Planos Locais. Esses princípios são os mesmos que orientam os Conselhos Regionais, à medida que são cadastrados pelo SMP e, após eleição bianual, passam a ter mandato de dois anos. Em relação às audiências, consultas e conferências públicas, as mesmas buscam subsidiar o SMP na tomada de decisões em assuntos de relevante interesse político de desenvolvimento e política urbana de Campo Grande, tendo em vista que o órgão recolhe opiniões e sugestões da comunidade. Além disso, é o próprio órgão que dirige as audiências, formula normas e dá publicidade para todas as formas públicas citadas. Dessa forma, o SMP estabelece uma ampla conexão com os demais órgãos e conselhos, sendo também responsável por apoiar administrativamente e dar o suporte necessário para o funcionamento do CMDU e dos Conselhos Regionais.

5.1.3 O Conselho de Desenvolvimento Urbano – CMDU

Atuando lado a lado com a PLANURB na esfera do desenvolvimento, está o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU de Campo Grande. O CMDU foi um dos primeiros espaços implementados no município enquanto órgão consultivo e proponente da Prefeitura Municipal de Campo Grande. Criado em 09 de março de 1987 pelo Decreto de número 5.487, esse órgão tinha como objetivo fomentar o desenvolvimento local, atuando de maneira abrangente no município. O processo de criação desse órgão contou com o efetivo papel da União Municipal das Associações de Moradores - UMAM e outros atores sociais ligados ao associativismo, que colaboraram ativamente para a consolidação deste conselho. Segundo Silva (2007), a criação do conselho tinha como intuito aproximar o poder público municipal da sociedade civil, servindo como um canal de participação da sociedade civil campo-grandense em questões ligadas à estruturação do espaço

urbano, ocupação do solo, entre outros temas pertinentes. Um retrato mais aprofundado dessa instituição, no que tange ao seu funcionamento, composição e influência, pode ser visualizado no regimento interno mais atual e ainda em vigência: o Decreto de número 10.585, promulgado no dia 11 de setembro de 2008.

O regimento do CMDU é bastante amplo e sua versão atual sofreu algumas adaptações. Ao compararmos o regimento atual com versões anteriores, destacamos alguns pontos que consideramos mais significativos. Em relação a sua *Natureza e finalidade*, observamos que o CMDU está ancorado na sua condição de conselho consultivo e de proposição de pautas voltadas a questão urbana de Campo Grande. Uma das mudanças percebidas entre a primeira versão e a atual refere-se à inserção da atividade ou natureza fiscalizatória, convencionada a partir de 2008. Embora isso possa parecer pouco significativo, na prática, essa mudança representou a ampliação do campo de ação do conselho. Os *objetivos* desses conselhos consolidam premissas constitucionais da participação, que consistem atualmente em possibilitar a participação da sociedade civil nas discussões sobre as políticas urbanas e de desenvolvimento de Campo Grande, além de possibilitar o debate, avaliação, proposição e fiscalização de programas e projetos de desenvolvimento, especialmente no que tange a gestão do solo, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana.

A *composição* é ampla e diversificada, visto que, além do cargo de presidência, ocupado pelo prefeito municipal, envolve um total de 34 membros, distribuídos da seguinte forma: um representante do poder público estadual; sete representantes do poder público municipal; dois representantes concessionários de serviços públicos; e 24 representantes de entidades classistas e de sociedade civil organizada, movimentos populares⁶², entidades profissionais e de pesquisa. Entre esses últimos representantes estão inclusos sete assentos destinados exclusivamente aos representantes dos Conselhos Regionais de cada região urbana, caracterizados basicamente como representantes dos movimentos populares. Os *mandatos* desses conselhos também são de dois anos, ocorrendo a

⁶²Entidades que são cadastradas no Sistema Municipal de Planejamento: associações de moradores, associações comunitárias, entidades representativas, como articuladoras entre outras denominações gerais.

perda quando conselheiros titulares e suplentes deixam de comparecer a três seções ordinárias consecutivas ou cinco intercaladas, no período de um ano sem justificativa aceita em plenário.

A *organização e funcionamento* do CMDU contemplam plenária, presidência, secretaria executiva e os comitês. A *plenária* é a instância de deliberação máxima configurada pela sessão ordinária ou extraordinária mensal. Aos membros participantes cabe decidir sobre assuntos de competência do conselho, no que concerne à aprovação de indicação de membros para os comitês, referindo as indicações da secretaria executiva e a apreciação da legislação vigente de todos os assuntos de sua competência. A plenária é presidida pelo chefe do executivo ou outro substituto por ele indicado e as votações são abertas nominais ou por aclamação em seções abertas ao público. Um ponto positivo é que as matérias sujeitas ou submetidas à análise do CMDU podem ser encaminhadas por intermédio da Câmara de Vereadores, gabinete do prefeito, ou ainda, por todas as entidades com representação no CMDU. Em cada sessão lavra-se uma ata digitada que depois de aprovada é encadernada anualmente.

A *presidência*, além de representar judicial e extrajudicial o CMDU, convoca e preside cada sessão, submetendo a ordem do dia e tomando parte nas discussões, além de decidir questões de ordem e outras funções. A *secretaria executiva* levanta e sistematiza informações que permitam ao CMDU tomar decisões, executar atividades técnico-administrativas de apoio e assessoramento, expedir atos de convocação, secretariar sessões e auxiliar a presidência, bem como propor calendários e elaborar o relatório anual de atividades. Os *comitês*, em geral, possuem caráter permanente no âmbito de habitação, saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana, assim como no âmbito de planejamento e gestão do solo urbano. De modo geral, os comitês são organizações de assessoramento, que têm por finalidade analisar e elaborar pareceres técnicos propostas e recomendações. Eles são compostos por conselheiros titulares escolhidos em sessão plenária e designados por ato do executivo municipal. Os coordenadores dos comitês coordenam, assinam atas e pareceres e solicitam apoio da secretaria executiva quando necessário.

Em relação às *disposições gerais*, podemos destacar a possibilidade do CMDU de convidar atores externos, como entidades, autoridades, cientistas e técnicos, para colaborar com estudos e pesquisas, prática essa bastante comum nos Conselhos Regionais. Além disso, há os colaboradores eventuais dos conselhos compostos por especialistas, profissionais da administração pública e privada e organizações não governamentais. A Secretaria Municipal do governo - SEGOV providencia, além de recursos humanos, materiais e apoio financeiro necessário para o funcionamento dos atores representantes, como pagamento de despesas de transporte, estadia, alimentação e viagens, haja vista não haver remuneração para esses atores.

Não obstante em linhas gerais, o regimento interno e a proposta dos CMDU são abertos à participação popular, especialmente aos atores dos Conselhos Regionais, que também estão inseridos nas discussões. O ponto fraco desse órgão refere-se à questão da não paridade, uma vez que este é desigual e a concentração do poder deliberativo está nas mãos do poder executivo. Comparando a versão em vigor como a elaborada em 2008, durante o governo Nelson Trad, e as demais versões e alterações anteriores, especialmente sob o governo de André Puccinelli de 1998, não identificamos mudanças nos princípios de participação ou outro aspecto que reduzissem a expressão deste conselho. Porém, verificamos alguns aspectos que ampliaram sua abrangência no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano. Além disso, percebemos que algumas pequenas regras adotadas no CMDU também são aplicadas nos Conselhos Regionais.

5.1.4 Os planos diretores

Os planos diretores, a participação e a concepção de direito à cidade são considerados reflexos de demandas populares alinhadas à necessidade de maior desenvolvimento urbano. Na prática, tais fatores reforçam a disposição dos governos e gestores públicos locais de administrar, planejar e programar políticas de desenvolvimento urbano mais efetivas. A inter-relação entre os planos diretores e o

direito à cidade também remetem à participação nas formas de gestão urbana, um dos fatores visto como fundamental para o processo desenvolvimento urbano contemporâneo. Segundo Junior (2010), a elaboração de planos diretores, no entanto, perpassa seus resultados concretos, que ultrapassam os possíveis bloqueios estruturais de sua dinâmica e possível complexidade. Não obstante, a ausência de um pacto socioterritorial dificulta a discussão, uma vez que não consegue mobilizar as maiorias e classes populares em virtude da diversidade e dos contextos sociais regionais (JUNIOR, 2010). Nesse sentido, o direito à cidade coaduna com o panorama dos planos diretores, à medida que assegura o direito à participação em processos decisórios, sobretudo na deliberação das coletividades urbanas sobre seus próprios destinos. Por outro lado, o direito à cidade relaciona-se à questão distributiva no tocante ao acesso à riqueza, renda e demais oportunidades ligadas ao uso e ocupação do solo. Alguns dos avanços ocorridos nesse campo estão vinculados às perspectivas de reforma urbana, ancorados no rápido processo de industrialização e urbanização que produziu o aumento da desigualdade, segregação socioespacial, degradação ambiental e déficit habitacional, entre outros problemas (FERREIRA, 2011). Assim, os princípios de reforma urbana enfatizam:

(I) o direito à cidade, compreendendo a garantia dos direitos básicos a toda a população: o direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, ao transporte, à mobilidade, ao trabalho, ao lazer e à cultura; (II) a gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e à participação da sociedade civil organizada; (III) a função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade (FERREIRA, 2011, p.45).

Segundo a autora, os preceitos estabelecidos foram fortalecidos pela Constituição de 1988, que estimulou a articulação do Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU, que ficou conhecido como Fórum Nacional de Reforma Urbana. A promulgação da Constituição também foi importante ao influenciar o surgimento dos planos diretores, que aumentaram potencialmente os poderes dos municípios, através de seus diversos dispositivos, com caráter obrigatório em

idades com população superior a 20.000 habitantes (FERREIRA, 2011). O último balanço do IBGE (2013), especificamente sobre o número de planos diretores existentes no país, mostrou o quantitativo de 2.785 planos entre os 5.571 municípios do país, estando presente em praticamente 50% das cidades brasileiras. A ampliação desses instrumentos foi um dos fatores que assegurou o direito à cidade como uma forma de riqueza social, caracterizando e mantendo na pauta o planejamento participativo e as políticas urbanas relativas ao uso e ocupação do solo, assim como as demais diretrizes setoriais envolvendo habitação, saneamento, meio ambiente, entre outras questões inerentes (FERREIRA, 2011).

Em relação a Campo Grande, segundo o Observatório de Arquitetura e Urbanismo (2016), o primeiro Plano Diretor da cidade surgiu no final dos anos de 1960 impulsionado pelo modelo de planejamento do governo militar. Nesse período, Campo Grande contratou seu primeiro Plano Diretor, intitulado de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI. Segundo o Observatório, embora progressista, esse plano não contava com nenhum tipo de participação popular ou da comunidade técnica, empresarial ou política, de modo que o planejamento era basicamente tecnocrático. Não por acaso, os problemas urbanos dispararam, com o surgimento de favelas e construções de moradias insuficientes em locais distantes para população trabalhadora, surgindo, com isso, diversos vazios urbanos no município. Em 1977, foi elaborado o Plano Diretrizes de Estruturação Urbana de Campo Grande, conduzido pelo arquiteto e urbanista Jaime Lerner, que contemplou o uso do solo e o sistema de transporte urbano. Isso culminou na Lei 1.747 de 29 de maio de 1978, que estabeleceu um plano diretor que durou 10 anos (OBSERVATÓRIO DE ARQUITETURA E URBANISMO, 2016).

Já em 1987, ano de criação da PLANURB, teve início a discussão do novo Plano Diretor da cidade, que se tornou realidade em 22 de novembro de 1995, a partir da Lei Complementar nº 05. Dentre os eventos que antecederam seu surgimento está a realização da palestra inaugural no 1º Ciclo de Palestras “Cidades Brasileiras: Desejos e Possibilidades”, ocorrida em 18 de março de 1993. Em outubro desse mesmo ano, foi realizada a primeira reunião pública envolvendo diversas lideranças comunitárias, com o seminário intitulado “A Cidade Como Jogo

Democrático” (OBSERVATÓRIO DE AQUITETURA E URBANISMO, 2016). Esse seminário organizou a base de discussão do Plano Diretor a partir de cinco vetores: horizontalidade, os vazios, as diferenças entre lugares, as distâncias e desigualdades. Em novembro de 1993, ocorreu ainda o 2º Seminário de Afirmação da Cidadania e, em 1994, foi realizada a primeira reunião com o CMDU. Os resultados permitem observar a elaboração do novo projeto de Lei de criação do Plano Diretor, enviado à Câmara Municipal em 20 de outubro de 1995.

Em 2006, a partir da Lei Complementar nº 94, passaram a ser instituídos a política de desenvolvimento e o novo Plano Diretor de Campo Grande. Esse novo plano se vincula à política de desenvolvimento, caracterizando-se, conforme a referida Lei, a partir de ações constituídas com o intuito de cumprimento de questões políticas e sociais, entre as quais estão as inerentes ao estatuto das cidades. Dessa forma, o plano diretor se destaca à medida que cumpre as funções sociais da cidade e da propriedade, a partir da participação comunitária e do controle social. Dentre os efeitos do plano diretor, espera-se o da maior viabilização da gestão democrática, a melhoria da qualidade de vida, justiça social, crescimento econômico e sustentabilidade ambiental. O plano diretor de Campo Grande também sintetiza as ações e os objetivos dos órgãos como a PLANURB, CMDU e SMP, reforçando suas prerrogativas. Adicionalmente, a prefeitura de Campo Grande elaborou “planos diretores temáticos”, que consistem em um desdobramento do plano diretor, visando tratar pontos específicos, como o Plano Diretor de Arborização Urbana – PDAU, criado em 2010, o Plano Diretor de Drenagem Urbana e o Plano Diretor de Transporte Urbano, criados em 2015, que abrangem o Sistema Viário, o Transporte Coletivo e o Transporte e Mobilidade Urbana. Os dois últimos foram publicados no Diário Oficial do município nº 4.313 em 10 de julho de 2015. Ambos os planos diretores complementares constituem estudos estratégicos subsidiados pelo Ministério das Cidades, com o intuito de atender as prerrogativas de desenvolvimento urbano sustentável que garantisse, sobretudo, melhor qualidade de vida e bem-estar.

Considerando *a priori* o plano básico, destacamos alguns aspectos gerais, como sua finalidade e função social no enfoque da política de

desenvolvimento do município. Esse princípio constitui um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana ao abranger todo o território do município, a partir de um conjunto de diretrizes e meios para sua implementação, entre os quais se destacam no âmbito social e participativo: I – a garantia de direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer, para todos os cidadãos; II – a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; IV – o planejamento do desenvolvimento sustentável da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – a cooperação entre governos, entre a iniciativa privada e entre os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; VI – o estímulo à formação de organizações produtivas comunitárias; XII – a participação em consórcios intermunicipais, visando à criação de infraestrutura necessária para a circulação e a distribuição da produção, bem como para a geração de emprego e renda e XIV – a distribuição equilibrada das atividades urbanas, reduzindo a necessidade de deslocamentos.

De certo modo, as diretrizes apresentadas podem ser mais urgentes ao processo de desenvolvimento urbano participativo e, portanto, mais próximas dos objetivos dos atores dos Conselhos Regionais de Campo Grande. Tais aspectos coadunam com alguns objetivos específicos da política de desenvolvimento urbano como a valorização das comunidades que compõem o município no âmbito do desenvolvimento de planos, programas e projetos voltados às suas características socioculturais e à vocação econômica; a questão da ocupação do solo, voltada ao interesse da coletividade, preservação, melhoria da qualidade ambiental e promoção da justiça social, com o objetivo de criar mecanismos institucionais de capacitação técnica dos recursos humanos, não apenas do poder executivo municipal, mas também de toda a comunidade. Além disso, o Plano Diretor alude a aspectos específicos à questão do meio ambiente, transporte público, mobilidade, habitação e interesse social. Este último ponto abrange a promoção da moradia, saneamento e

infraestruturas básicas de moradia, o que coincide com aspectos e demandas centrais dos Conselhos Regionais.

Observações finais

Este capítulo buscou apresentar de modo complementar alguns aspectos da estrutura participativa de Campo Grande, destacando os conselhos municipais, o sistema de planejamento e instâncias de planejamento que, em grande medida, se relacionam aos Conselhos Regionais. A partir desse exame, obtivemos um plano mais amplo para pensar a relação entre os atores e os Conselhos Regionais de Campo Grande.

Capítulo 6. O associativismo comunitário e seu potencial democrático no âmbito dos Conselhos Regionais: evidências e percepções

Introdução

Avançando no debate sobre o associativismo no ambiente dos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS, buscamos responder como os atores do associativismo comunitário percebem e contribuem potencialmente para os resultados dos conselhos, sobretudo, na sua efetividade. A partir dessa abordagem analítica, exploramos primeiramente as percepções gerais e específicas dos atores que foram objeto da pesquisa sobre o surgimento dos Conselhos Regionais, seus impactos e sua efetividade. Em seguida, avaliamos adicionalmente alguns aspectos mais objetivos como o quantitativo de demandas prioritárias acumuladas, bem como seu acolhimento e atendimento, conforme o exposto na Lei Orçamentária Anual – LOA. Fechando este último capítulo, avaliamos ainda alguns cenários do contexto político dos atores inseridos nesses espaços, verificando seu potencial democrático e a contribuição do associativismo comunitário local nos resultados e na efetividade dos Conselhos Regionais.

6.1 O surgimento dos conselhos sob a perspectiva de seus atores

Nesta seção, analisaremos o surgimento dos Conselhos Regionais a partir das percepções de diversos atores, como o ex-prefeito de Campo Grande e atores do associativismo comunitário, como associações de moradores e clube de mães. Inicialmente, contextualizaremos o município, mostrando o cenário político e social que permitiu o surgimento dos Conselhos Regionais, pois entendemos que a compreensão desses fatores contribui para melhor compreender a atuação dessas instituições. As percepções dos atores entrevistados são relatadas e

complementadas pela teoria e pela *hemerografia*, que consiste no uso de jornais tradicionais ou de *webjornais* (LUCHMANN, 2014b).

De acordo com o ex-prefeito André Puccinelli os Conselhos Regionais já existiam no Instituto de Planejamento – PLANURB e na Lei orgânica do município, porém ainda não havia sido colocado em prática. Assim, no início do seu governo, devido aos apelos e reivindicações populares desde sua campanha para prefeitura em 1996, quando ainda era Deputado, a questão tornou-se um dos seus objetivos. Após vencer as eleições, o ex-prefeito cumpriu a sua promessa, estabelecendo um espaço de consulta popular com conselheiros pertencentes às próprias comunidades e regiões. Esse espaço ficou conhecido como Conselhos Regionais. O fato dos conselheiros possuírem mais conhecimento sobre seus bairros e regiões era algo positivo para que reunissem, discutissem e deliberassem sobre as necessidades da cidade nos âmbitos cultural, econômico ou empresarial. A crença de que os Conselhos Regionais desempenhariam um papel importante com o intuito de construir um bairro melhor ou uma cidade melhor era evidente, o que fez com que a gestão de Puccinelli colocasse os Conselhos Regionais em funcionamento, haja vista que os prefeitos antecessores não haviam consolidado a ideia. Silva (2007) já apontava nessa direção, ao afirmar que o surgimento dos conselhos também foi visto como uma:

necessidade de possibilitar uma maior descentralização da gestão urbana, de modo a garantir um canal de participação dos setores mais populares da comunidade, junto à administração pública. A idéia básica era potencializar o planejamento, promover a cidadania e elencar prioridades a serem realizadas, partindo do pressuposto de que o cidadão tem uma visão mais próxima dos problemas de seu bairro, pois diariamente convive com as necessidades do local que habita (SILVA, 2007, p.166).

Segundo Puccinelli, o objetivo dos Conselhos Regionais era de contemplar toda a população, pautando-se na representação dos conselheiros de cada região urbana, uma vez que, ao conhecerem a realidade da população, se empenhariam para favorecer a comunidade. Isso causou certo desconforto por parte dos vereadores, que acreditavam que os Conselhos Regionais substituiriam, de certa forma, suas prerrogativas. Segundo o ex-prefeito, é possível que os prefeitos

anteriores não tenham colocado os conselhos em prática por esse motivo. Todavia, segundo Puccinelli, quem teve a visão de fazer com que os conselheiros os subsidiassem possuía um trabalho muito melhor como vereador, visto que os conselheiros conheciam todas as necessidades de melhoria de seu bairro e região, influenciando toda a cidade de Campo Grande. O desenvolvimento dos conselhos, sob gerência da PLANURB, na época comandada pelo Sr. Seiko Yanamine, foi gradativo nos primeiros anos e avançou rapidamente nos anos seguintes.

Ainda no primeiro ano, a população dos bairros foi orientada sobre o funcionamento dos conselhos, ficando a PLANURB encarregada de transmitir tais informações e incentivar a população a se inscrever nas votações. Inicialmente, foram realizadas diversas votações para os conselhos, chegando a quase 500 o número de conselheiros eleitos em torno dos eixos centrais do município nos âmbitos econômico, artístico, entre outros, para as diversas regiões. Ao final do segundo ano, conforme destaca Puccinelli, os conselhos finalmente são instalados. No terceiro ano, já estavam em pleno funcionamento, atuando até os dias atuais. Os Conselhos Regionais foram considerados por Puccinelli como um espaço de aprendizado sobre o orçamento municipal, pois:

“No começo chegava o conselheiro da região do Segredo: eu quero uma creche, um posto de saúde, um posto policial. Prerrogativas que eram do município e prerrogativas que eram do estado, então ao exercitarem sua função acabaram conhecendo o que é o orçamento, que não existe dinheiro para tudo. E daí entrava-se num embate sobre ter recurso para construir um Centro de Educação Infantil, nome moderno para educação infantil, creche e colocar a criança lá. Educação infantil é colocar a criança e dar-lhe alfabetização para que ela já entre no primeiro grau alfabetizada. Esta é a função do CEINF. Então eles tinham que ver, eles aprendiam que dinheiro era limitado, que não poderiam desperdiçar. Sabem que tinham que ver as prioridades e, que muitas vezes eles tinham que escolher três coisas, mas só tinham recursos para uma coisa e muitas vezes apenas para uma região. Então se fazia muitas vezes no limite entre duas regiões para que duas regiões pudessem se servir. E isso fez com que a sociedade ficasse satisfeita porque aquilo que era votado e decidido em votação definitiva no PLANURB era inserido no orçamento municipal para execução no ano seguinte, ou seja, insere-se no orçamento e executa-se no ano seguinte. Então a gente dizia tem tanto de recurso para esse setor, então a sociedade participava ativamente entre o dizer daquilo que era importante realizar para que se tornasse uma sociedade mais independente como, por exemplo, se queriam: asfaltar linhas de ônibus ou construir uma escola, um posto de saúde, uma creche. Então se reunia a população e aquela população dizia, para nós o mais importante é a escola, para nós o mais importante é a creche ou a linha de ônibus, então o que ela decidia em maioria era acatado pelo poder público (ANDRE PUCCINELLI, 22/11/2016)”.

Como afirma Puccinelli, os conselhos seriam um sinônimo do orçamento participativo, pois operariam em uma base comum em que as votações de demandas de prioridades seriam acolhidas no orçamento anual, sendo atendidas conforme a disponibilidade de recursos do município. A prática fez com que os vereadores deixassem o receio de lado, participassem das reuniões na PLANURB e integrassem os conselheiros que mais se destacavam. Alguns desses conselheiros acabaram se tornando assessores dos vereadores. No entanto, ao ouvirmos o posicionamento dos atores do associativismo comunitário, formados pelas articuladoras, associações de moradores e clube de mães, obtivemos uma interpretação um pouco diferente sobre as motivações que provocaram o surgimento dos Conselhos Regionais. Entre as percepções desses atores, constatamos visões distintas ancoradas em duas perspectivas: a) a da necessidade de formalizar um espaço de participação, conforme garante a Constituição; e b) de que a mesma é também um produto da participação popular. Pelo prisma constitucional, observamos em um dos apontamentos o seguinte posicionamento:

“Então, o surgimento dos conselhos, ele é um prosseguimento político comunitário, onde deveria ser implantado por conta da legislação, por causa da constituição vigorando etc., e hoje, por exemplo, todos os projetos do governo federal passam pelos conselhos. Então, na época foi implantado pelo ex-prefeito André Puccinelli, eu estive presente na instalação naquela época. O mesmo foi muito importante por que a cidade é dividida em sete regiões, estas regiões tem nome de córregos e os conselhos foi fundamental também para que o gestor municipal pudesse ter uma leitura da região”(ASSOCIAÇÕES DE MORADORES PEDRO PEDROSSIAN, 24/11/2016).

A posição deste ator relaciona-se ao cenário de maior abertura democrática consolidada, sobretudo, pela Constituição de 1998. O apontamento também é reforçado por outros atores, como observamos abaixo:

“Os conselhos é uma criação, é uma exigência do Governo Federal e os municípios são abrigados a ter conselheiros senão eles não recebem os valores que o governo federal repassa para os municípios” (ASSOCIAÇÕES DE MORADORES COOPHAVILLA II, 24/11/2016).

Ainda nesta corrente, podemos enfatizar a posição da FESCOPEMS, que

vê nos conselhos apenas meramente o cumprimento de uma obrigação constitucional:

“Eu vou ser muito sincero com você, como eu vi isso. De acordo com o Estatuto da Cidade e depende do número de habitantes no município é obrigado ter o orçamento participativo, ter a participação da comunidade. E eu achei até na época, o prefeito da época criou os Conselhos Regionais, baseado nisso aí. Logo em breve surgiu o Estatuto da Cidade. Que é obrigado a ter a participação da comunidade nos Conselhos Regionais. Até para alimentar o pouco o mandato assim. [...] então eu, em minha opinião, fui mais por obrigação que o prefeito do passado criou isso aí” (FECOSPEMS, 17/11/2016).

A UNICAM entende que os conselhos sejam produto da influência do Governo Federal através das suas diversas diretrizes, como, por exemplo, das Conferências das Cidades:

“Bom, quando, foi em 98, foi com a deliberação das Conferências das Cidades que ficou institucionalizado a criação dos conselhos. E nós vimos assim, nós no primeiro momento imaginamos que seria a sétima maravilha, seria o pontapé inicial o fortalecimento que nós precisávamos na verdade. Era dessa forma que nós víamos, puxa vida, vamos ser valorizados, vamos ser reconhecido, porque somos verdadeiros como se diziam os vereadores” (UNICAM, 25/11/2016).

O entendimento e o significado das prerrogativas constitucionais, bem como a interpretação do surgimento da instituição, acompanham o perfil e a trajetória desta entidade. Para a mesma, que opera com as associações de mulheres, sua posição também tem um significado de luta por maior espaço em diversos segmentos. Para as demais entidades, observamos outras perspectivas de interpretação, vinculadas às necessidades de estreitamento das relações entre a sociedade e o Estado. Esse é o posicionamento da UMAM, que entende que:

“Os Conselhos Regionais surgiram para aproximar a comunidade do poder público para facilitar as relações da comunidade com próprio município e com o estado e para analisar o que de fato seriam as necessidades da comunidade e atender as reivindicações, o que ocorre inicialmente na administração do André Puccinelli por volta de 1996/1997. Além disso, isso decorre também dos movimentos sociais e da garantia constitucional que já segurava à maior participação popular, dada a ideia de que se ouvissem mais a população, ou seja, da constituição de 1988” (UMAM, 24/10/2016).

Já a FEUMANS aponta a criação dos Conselhos Regionais como resultado da luta e da maior mobilização social. Segundo a entidade, os conselhos surgem em virtude de haver:

“um legislativo que não funcionava nas periferias do município, os moradores tinha ciência de todas as necessidades das regiões de Campo Grande, mas eles não tinham força de levar aquelas necessidades até o Executivo. Com a união desses conselheiros eles começam a ter força através da manifestação e então uma das alternativas foram como acontece ainda agora de ameaçar fazer uma manifestação, por exemplo, como da necessidade de poda de árvores, então quando se ameaça há um resultado. [...] Então, os moradores se reuniram ainda sem força na prefeitura, embora, ainda não se caracterizassem como conselhos regionais como existe hoje, os moradores passam gradativamente a se unir e ficarem mais fortes”(FEUMANS, 25/10/2016).

A posição da entidade é coerente com alguns trabalhos teóricos que enfatizaram o surgimento das associações, principalmente em contextos de carências em que muitas vezes o poder público tem pouca atuação. Por outro lado, em relação ao surgimento, também identificamos concepções mais críticas que enfatizaram os Conselhos Regionais inicialmente como um instrumento que limitaria a atuação do associativismo local, tal como descreve a UCAF:

“Um exemplo disso ocorre no bairro Coronel Antonino, onde existiam muito parcelamentos, então a ideia era fazer dividir a cidade em sete regiões e esses conselhos representariam as suas regiões e os seus respectivos bairros. Porém, não foi possível dar prosseguimento nisso. Nesse caso, como as associações tinham registros jurídicos na Receita, para deixar de existir associações teriam um processo complicado, então não teve como acabar com as associações de moradores na época e o movimento comunitário se uniu ainda mais. Então, pensou-se o seguinte se a intenção é acabar com as associações de moradores através dos conselhos, então nós do movimento comunitário vamos entrar no processo e vamos fazer parte deles de qualquer forma, de maneira a eles teriam que os engolir de todas as maneiras e foi o que o movimento comunitário fez, foi para cima, participando e dominando. Pensamos que de qualquer maneira eles teriam que conversar conosco, daí que surgiram os conselhos, no intuito de reunir as cabeças mais excelentes dentro de uma comunidade. Porque excelentes, porque eles saberiam tudo o que aconteceria dentro das comunidades, pois é nele que a população vai chegar para reclamar, é neles que também vão trazer as melhores sugestões e levar para dentro do conselho aquilo que é bom. Se existe na comunidade um bairro próximo ao lado do meu que não tem escola, não tem coisa, então nós vamos levar as suas demandas para que atenda esse bairro, ou seja, tudo que aquela comunidade necessita. Então, nesse sentido, a comunidade se autoajuda e nos ajudamos. Deste modo, o Conselho Regional acaba

se tornando um laboratório humano, onde se o Executivo sabe utilizar, como foi na gestão do prefeito André Puccinelli, que alavancou bastante a partir das ideias dos conselheiros. De certo modo, ele acabou abrindo as portas para o movimento comunitário e atender toda a Campo Grande” (UCAF, 26/10/2016).

Tal pensamento reflete uma posição um pouco diferente das anteriores e demarca certa resistência do associativismo em assumir os conselhos como espaço de luta comunitária. Se analisarmos que nos anos iniciais dos conselhos havia muitas cadeiras ociosas, como observamos nos editais que apresentaram os resultados das eleições, o argumento apresentado faz todo sentido. Embora os atores tenham liberdade de conduzir suas reuniões, a fase mais importante, ou a que chancela o atendimento de suas demandas prioritárias é de competência exclusiva do governo. Nesse caso, a regulamentação das etapas ou procedimentos dos conselhos podem ser algo que nem todas as associações estão dispostas a seguir para conseguir suas demandas, tal como em alguns casos de sua não participação efetiva.

Outra posição mais crítica se relaciona ao entendimento de que os Conselhos Regionais também poderiam ceifar o movimento comunitário:

“Os Conselhos Regionais são muito usados. O gestor público usa muito os conselhos regionais e nós não temos muito respaldo do que se realmente necessita e que é voltado às comunidades como as associações de moradores, ou seja, voltado aos conselhos municipais locais de saúde, da APM da escola, a gente não vê isso, a gente não vê esse fortalecimento [...] E com o surgimento dos Conselhos Regionais, num português mais claro, meio que matou os presidentes das associações de moradores, por que tudo vem para cá e os presidentes de bairros mesmo fica com pouco e bem mais a mercê. Assim, os Conselhos Regionais são mais valorizados do que os próprios presidentes” (FESCOPEMS, 17/11/2006).

O apontamento da FESCOPEMS é significativo para entender um pouco mais sobre a relação entre o associativismo e a instância participativa, uma vez que mostra os conselhos como canal robusto e legitimado da participação da sociedade. Além disso, também reforça que as atuações do associativismo fora dos conselhos perdem força no acesso de diversas demandas, haja vista que os conselhos concentram e legitimam o maior trânsito de seus atores. Em linhas gerais, embora

as posições sejam próximas no que tange à importância dos conselhos, as mesmas revelam aspectos significativos de um cenário que ainda é pouco explorado.

As posições apresentadas sugerem um debate maior sobre a base de origem das principais experiências participativas brasileiras em torno do orçamento participativo, como apontou Romão (2010). Dialogando com diversos trabalhos de Leonardo Avritzer, o autor explorou um posicionamento alternativo ao reconhecimento das instituições participativas como um resultado direto dos atores associativos. Romão (2010) aponta para fatores mais amplos que se dirigem para a sociedade política. A aposta de Avritzer se ancora na existência de uma tradição associativa que fez alianças com partidos para construção das experiências participativas – como no caso do OP porto-alegrense (AVRITZER, 2003) –, sugerindo que a criação de formatos participativos híbridos com a presença da sociedade civil deriva da reivindicação dos atores associativos ao fim do período autoritário (AVRITZER, 2007). Romão (2010) contrapõe algumas das ideias de Avritzer, que tem uma visão essencialmente normativa quanto à renovação das instituições democráticas do Brasil, deixando de lado aspectos sociopolíticos significativos para compreensão do OP, tais como em relação à competição eleitoral no interior destes espaços. Para Romão (2010), a dimensão societária e a força democratizante OP esconderiam a dimensão política estratégica por trás deste cenário. Romão (2010) mostra ainda que outros horizontes são possíveis para pensar a criação dos OPs, não descartando a tese de Avritzer, mas complementando-a e mostrando que outras interpretações são possíveis quanto à criação e consolidação de uma das principais experiências participativas brasileiras.

Assimilando alguns subsídios desse debate e explorando outros, nos deparamos com algumas linhas de raciocínio que sugerem interpretações mais abrangentes sobre o surgimento dos Conselhos Regionais. Assim, os conselhos poderiam ter surgido: a) a partir de um amplo quadro de demandas originadas do rápido desenvolvimento do município na condição de capital; b) como demanda ou obrigatoriedade federal; c) como uma tentativa de frear o avanço do movimento associativo; e d) como uma decisão política.

Interpretamos que apenas o aumento das demandas, quando Campo

Grande se tornou capital, não seria uma condição suficiente para a formação dos conselhos, tendo em vista que estes vieram à tona apenas em 1998, quando outros espaços como os conselhos municipais já eram realidades no município. A obrigatoriedade federal como causa do surgimento dos conselhos também faz pouco sentido, se considerarmos que os Conselhos Regionais passaram a atuar 10 anos após a Constituição. Também não há como considerar a influência dos conselhos ou as conferências das cidades no surgimento dos conselhos, até por que essas entidades surgiram apenas em 2001, após a criação dos Conselhos Regionais em 2001. Também é pouco provável que os conselhos foram criados para “frear” ou “matar” os movimentos sociais, embora isso não seja algo impossível, se pensarmos como um aspecto estratégico do jogo de político, em que interesses de grupos específicos estão em disputa. Se consideramos a história do município, marcada pela ampla mobilização popular, parece não haver dúvidas de que os movimentos sociais urbanos e rurais incomodavam o executivo. Embora tal cenário seja uma possibilidade, não há indícios concretos que permitam apontá-lo como causa específica de criação dos conselhos, pois, como registramos nas entrevistas seu principal idealizador político, o ex-prefeito André Puccinelli, houve boa aceitação pelos atores associativos. Ademais, como ressaltou a própria UCAF, se havia uma tentativa de acabar com os movimentos, isso se frustrou à medida que o associativismo de bairros não só dominou os conselhos como se organizou internamente nesses espaços.

Por fim, a hipótese de que os Conselhos Regionais surgiram como fruto de uma decisão política parece mais plausível para a realidade de Campo Grande, pois os conselhos sanariam alguns problemas resultantes da ausência de um canal de escuta popular, conforme afirmou o ex-prefeito. Além disso, a ideia da criação já existia por parte de políticos anteriores a Puccinelli, mas a decisão concreta de efetivá-los foi do ex-mandatário. Nesse caso, há um posicionamento político claro sobre o surgimento dos Conselhos Regionais que, pela nossa análise, parece não ser uma demanda que nasce do movimento comunitário, como ocorreu com o orçamento participativo de Porto Alegre ou com os conselhos de saúde de São Paulo, advindos da grande mobilização popular.

Em linhas gerais, é possível perceber que o surgimento dos Conselhos Regionais pode ser entendido de várias maneiras, apresentando tanto uma visão mais positiva ao associativismo comunitário, como uma visão mais voltada ao governo e a outros acontecimentos específicos. Isso também vale para os demais atores do associativismo, como as associações de moradores e os clubes de mães, que tem um ponto de vista mais pragmático sobre o surgimento dos conselhos. Nesse sentido, embora genéricas, as observações das diversas entidades entrevistadas ilustram um contexto que reflete o desenvolvimento do município.

6.1.1 A percepção dos impactos dos conselhos

O conhecimento sobre os impactos dos conselhos é um elemento importante, inclusive para avançarmos no debate sobre os efeitos democráticos. Ao focarmos nesses impactos através de um viés mais subjetivo, o primeiro detalhe a considerar refere-se às mudanças, que podem ser entendidas como impactos pontuais na transformação urbana do município. A natureza dos conselhos cria essa expectativa, uma vez que seu funcionamento busca o atendimento de demandas por parte do executivo local. As mudanças e os impactos dos conselhos são percebidos pelos atores sociais de diferentes modos, inclusive devido aos seus perfis diferenciados. Assim, uma associação de moradores tende a ter um entendimento dos impactos dos conselhos mais localizados, do mesmo modo que os clubes de mães. Já as articuladoras possuem uma visão mais abrangente, visto que operam com atores de diferentes regiões urbanas, mas, ainda assim, poderiam abranger aspectos voltados aos seus objetivos estatutários. Em todas as frentes, as percepções são diferenciadas. Contudo, são positivas, uma vez que nos permitem uma visão global dos impactos dos conselhos.

Consideramos, por outro lado que o tempo de funcionamento dos conselhos é outro fator importante para a análise de seus impactos, especialmente para avaliar sua capacidade de alterar o cenário urbano a partir das prioridades pontuais, mas também no amplo raio de ação em que podem atuar. Em todos os

casos, há consenso por parte dos atores entrevistados sobre a positividade dos mesmos, apesar das críticas registradas nos capítulos anteriores. De qualquer forma, os conselhos constituem um instrumento de transformação urbana, especialmente quando bem utilizado. A capacidade de definir propostas e mudanças de natureza territorial, como na inclusão e anexação de bairros é um dos campos em que os conselhos demonstram ter grande impacto, mesmo que de forma pontual e localizada. Algumas das grandes obras urbanas que impactaram na transformação do município também passaram pelos conselhos. Dentre essas obras, podemos citar a construção de escolas, CEINFs, UBSs, até obras de maior porte e investimentos. Assim, é possível perceber que, de modo geral, os conselhos produzem impactos substanciais, especialmente para população periférica do município, que sofre pela ausência de representatividade da sociedade política. Essa lacuna acaba sendo suprida pelas entidades associativas, através de sua forte atuação em várias instâncias, como, por exemplo, na elaboração do Plano Diretor. Em 2016, foram indicados representantes dos conselhos para discutir e acompanhar os interesses das comunidades de bairros, de modo que sua atuação produziu diversas mudanças. Contudo, os impactos dos conselhos não estão limitados à transformação urbana, pois também repercutem na própria formação dos atores, que encontram nesse espaço um canal de interação e de formação política. Ademais, os conselhos também produzem impactos menores, pontuais e direcionados às próprias regiões urbanas, através de questões de natureza burocrática e técnica, como revisão de preços de água, luz, implantação de projetos específicos, etc.

Em linhas gerais, considerando os levantamentos e as entrevistas realizados, podemos concluir que existe um cenário anterior e um posterior à implantação dos conselhos, ou seja, um cenário com mudanças e resultados significativos em torno do município. Nesse sentido, os Conselhos Regionais são agentes de transformação urbana, mudando positivamente a qualidade da comunidade de bairros. Assim, os conselhos são seus próprios atores e vice-versa e muitos dos seus impactos são resultados do potencial associativo, embora, em certa medida, tais resultados também dependam do executivo, que tem a posição final na execução e atendimento das prioridades. De um modo geral, os conselhos podem

ser considerados instrumentos de mudança que devem ser apoiados pela sociedade política para que gerem maiores impactos de transformação urbana, a partir da maior inversão de prioridades.

6.1.2 A percepção da efetividade

A efetividade foi analisada a partir dos resultados atribuídos a instituição como um todo, sem destacar a atuação a influência dos seus atores. Sob este contexto, o fortalecimento do associativismo ou a sociedade civil, também pode ser entendido como a própria efetividade (AVRITZER, 2003; 2011) e como resultado das ações empreendidas por seus atores. Desta forma, a efetividade dependeria de um associativismo ativo e vibrante (WAMPLER e AVRITZER 2004) e dos contextos políticos mais favoráveis em que estes estariam inseridos (ANDREWS *et. al.* 2010). Para Minayo (2009), o termo também poderia ser aplicado como resultado da incorporação de mudanças geradas nas realidades de determinadas populações-alvo, o que no caso Conselhos Regionais de Campo Grande se remeteria primeiramente ao associativismo comunitário. Em linhas gerais, as percepções colhidas mostram que os conselhos são atualmente hábeis e contribuem para o atendimento e execução das prioridades reivindicadas anualmente pelo associativismo nas diversas regiões urbanas de Campo Grande. Nesse contexto, as posições dos atores sociais convergiram para o apontamento sobre a eficiência dos Conselhos Regionais e seus limites. Em uma primeira vertente, observamos um conjunto de posições que apontaram sucintamente que os conselhos são além de instrumentos importantes, espaços efetivos naquilo que se propõe.

“A reivindicação solitária eu não sei, se usei a palavra certa, a reivindicação solitária de um morador não tem um peso de um conselho, seja ela numa troca de lâmpada, seja ela no aumentar de uma sala de aula. A escola fulano de tal, do bairro tal atende 400 vagas e lá está faltando 80, então o conselho faz uma indicação e ai passa por cima dos vereadores e levam essa indicação para entrar no orçamento do ano que vem, do ano seguinte, faz um orçamento para aumentar uma sala de aula ou de uma reforma de uma escola” (FEUMANS, 25/10/2016).

Essa observação remete à capacidade do conselho de intervir e provocar uma mudança efetiva, demonstrando sua alta capacidade de alterar o cenário de demandas e, portanto também de mostrar sua efetividade. A efetividade é entendida de várias maneiras, em especial, na forma de poder fazer algo ou de ser meramente eficiente em relação a alguma demanda específica de determinada região urbana, como pode ser observado a seguir no posicionamento da UCAF.

“Os Conselhos Regionais são muito eficientes e têm muito de nós. É a partir das nossas ideias, de nossos valores, dos nossos gritos que a coisas começam a acontecer, porque, por si só, os conselhos eles não vão saber mesmo, ou seja, não funcionam” (UCAF, 26/10/2016).

A perspectiva da UCAF reflete a ideia de que os conselhos são os próprios atores que os compõem. Esse entendimento é possível, se olharmos o desenho e, principalmente, a composição destes conselhos. Sob esse prisma, os resultados e a efetividade também seriam facultados aos atores, refletindo o pensamento de Avritzer (2011), segundo o qual a efetividade também pode ser entendida como os próprios atores das instituições participativas. Outra posição que caminha nesse mesmo sentido se relaciona à interpretação de efetividade como a sua própria eficiência, como apontado abaixo:

“Olha eu acho a eficiência muito boa, muito grande porque os conselhos são um órgão legítimo criado, cobrado e votado para defender a comunidade e as suas regiões. Eu acho muito importante que os conselhos sejam atuantes, pois é nosso papel cobrar, à medida que os conselhos são importantes” (CRF, 24/10/2016).

Esse posicionamento se aproxima do anterior, enfatizando o maior compromisso por parte dos atores associativos, no que tange aos resultados esperados. Embora de modo indireto, essa posição também se relaciona à existência do espaço como um instrumento de ação das comunidades. O simples

fato de existir já se remeteria a sua efetividade. No entanto, de acordo com a UCCM, os conselhos não têm plenos poderes:

“Na medida do possível sim, eles dão respaldo para gente da maneira deles, porque eles também estão com as mãos amarradas” (UCCM, 17/11/2016).

Tal entendimento ilustra que os conselhos também apresentem limites, ou seja, suas ações não dependem apenas dos seus conselheiros, mas também da vontade política do executivo. Em outro posicionamento temos a seguinte visão:

“Até então os conselhos não tinham tanta eficiência, no começo quando eu entrei. E agora, estou vendo sim, os conselhos vêm se destacando e vão melhorar muito ainda” (CLUBE DE MÃES DA VILA ABRRÃO, 23/11/2016).

Como visto, há posições mais centrais que apontam que os conselhos, apesar de serem efetivos, ainda precisam melhorar, haja vista que embora os conselheiros façam sua parte, pode haver a falta de comprometimento por parte do executivo.

“Nos Conselhos Regionais, as pessoas participam, têm uma assiduidade muito grande, mas infelizmente a resposta da administração pública ainda é muito pequena face os compromissos reassumidos pelos conselhos, pois eu acho que poderia ser bem melhor” (UMAM, 24/10/2016).

Assim, as ações do chefe do executivo podem afetar os resultados dos conselhos, uma vez que o prefeito possui a palavra final sobre os recursos necessários para o atendimento das demandas sugeridas. Nessa mesma linha, também podemos observar posições mais abrangentes, inclusive das associações de moradores.

“Como é um avanço a constituição dos conselhos, infelizmente a eficiência como um resultado ainda deixa a desejar, por exemplo, nós tivemos várias demandas discutidas durante 10 anos que não foram efetivadas, mas nós estamos sempre batendo na tecla. Por exemplo, no caso do meu conselho, nós tivemos algumas demandas que o município devia ter implementado e que já foi para o orçamento do município e que o gestor não deu conta de resolver e, esta demanda ainda fica dentro das cabeças dos gestores, mesmo que mude os conselheiros as demandas continuam. Nós esperamos muito do gestor e nestes 10 anos muitas demandas não só do meu conselho, mas em outros que não foram resolvidas por falta de gestão, mas nós não esquecemos” (ASSOCIAÇÕES DE MORADORES MARIA PEDROSSIAN, 24/11/2016).

A posição dessa associação é elucidativa para entender a capacidade e os limites dos conselhos do ponto de vista de sua efetividade e da necessidade do associativismo estar constantemente atento às suas demandas. Em outra perspectiva, o formato dos conselhos também aparece como elemento limitador da sua eficiência ou efetividade.

“Eu gostaria que os conselhos fossem deliberativos. Entendeu? Pois daí você vai deliberar, você vai falar para o poder público o que você quer e o poder público tem que atender. Hoje nós somos só consultivos e enche de linguíça muitas vezes. Então, a gente luta, briga, briga, briga e na hora o poder público fazer algo, ele faz o que ele quer e não as reivindicações da comunidade” (ASSOCIAÇÕES DE MORADORES VILA COOPAVILLA II, 24/11/2016).

Segundo essa entidade, os conselhos dependem muito do executivo, o que prejudica o atendimento das demandas regionais. O fato de ser ou não deliberativo, no entanto, não garante maior êxito, pois tais questões parecem estar mais ligadas a um conjunto de fatores, que envolvem participação, desenho, vontade política, entre outros (AVRITZER, 2000; DAGNINO, 2002; WAMPLER, 2003). No entanto, há necessidade de que o executivo se sensibilize e se empenhe para os melhores resultados dos conselhos. Porém, ao que parece:

“Os conselheiros, eles fazem a sua parte, só o que falta e muito é a correspondência do poder executivo” (FECOSPEMS, 17/11/2016).

Essa posição se assemelha à anterior no sentido da necessidade do maior empenho do executivo para que melhores resultados sejam alcançados nos conselhos. As percepções de efetividade são distintas e estão relacionadas à eficiência e à capacidade de responder às demandas pleiteadas. Por outro lado, vemos que o entendimento de efetividade é também menos teórico e relacionado ao dia a dia e à prática em que observam suas demandas serem levadas a diante. Nesse caso, a efetividade é meramente subjetiva e, se consideramos a posição de Minayo (2009), segundo a qual a efetividade também é resultado da satisfação de um público alvo, podemos considerar que Conselhos Regionais apresentam até aqui algum grau efetividade, seja nos seus resultados com o atendimento das demandas, seja como um espaço de debate e pressão da comunidade.

6.2 Alguns resultados dos Conselhos Regionais

O maior conhecimento dos Conselhos Regionais e de seu histórico por parte dos atores sociais são elementos tidos como fundamentais para sua compreensão. Buscando identificar resultados mais objetivos, apresentamos nesta seção uma síntese, relacionando o volume de demandas produzidas pelas diferentes regiões urbanas às respostas, conforme o contido da Lei Orçamentária Anual. As prioridades estabelecidas em cada região urbana envolvem demandas relacionadas a obras e serviços, esporte e lazer, assistência social, saúde e educação. Para estabelecer um recorte sobre as prioridades sugeridas por cada região anualmente, uma vez que não identificamos um balanço sistematizado do volume estabelecido, realizamos um levantamento sistemático, caracterizando quantitativamente o volume de prioridades por tipo e região urbana, tendo como marco temporal os anos de 2001 a 2015. Para essa análise, utilizamos documentos que teriam nomes diferentes ao longo dos anos, tais como: Propostas Apresentadas pelos Conselhos Regionais, Relatório de Diretrizes Orçamentárias dos Conselhos Regionais, Solicitações dos Conselhos Regionais, Memória da Discussão Comunitária da Proposta Orçamentária e de Subsídios para Elaboração Orçamentária. Os dados de cada uma das regiões urbanas foram quantificados e

são representados nos gráficos a seguir pelas suas iniciais, ou seja, de Conselho Regional Urbano - CRU e a inicial de cada região urbana. Para quantificar as prioridades, adotamos o seguinte procedimento: para prioridades com mais de um pedido, ou seja, aquelas que são reivindicadas por mais de um bairro da região, como a necessidade de uma praça recreativa em quatro bairros da região, quantificamos para aquela região quatro prioridades.

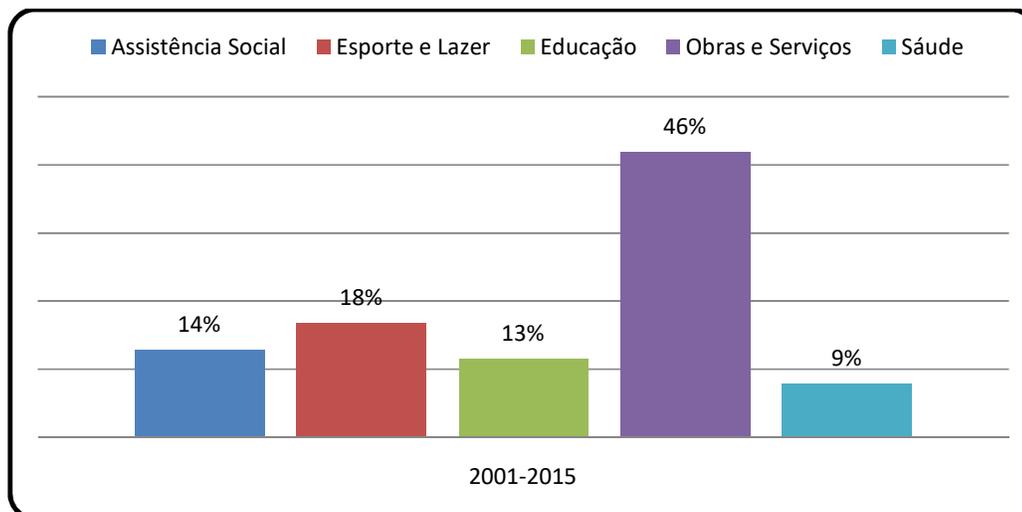
Além disso, a organização dos dados foi feita adotando alguns critérios, como a união das prioridades elencadas como cultura, esporte e lazer em um único bloco. Desse modo, a questão habitacional foi relacionada às prioridades ligadas à assistência social. Nos casos dos CEINFs, houve interpretações diferentes por parte dos próprios atores e, para contornar esse problema, adotamos o seguinte procedimento: quando havia alusões específicas, quanto à creche, por exemplo, se denominou a referida sigla como uma prioridade ligada à assistência social, mas no caso de focar o ensino fundamental, por exemplo, aí a prioridade era relacionada ao campo da educação.

Em síntese, cada bloco de prioridades abarcou as seguintes denominações de demandas: *Assistência social* (implantação de CEINFs, CEMAs, construção de centros comunitários, ampliação de creche, cursos, de capacitação, centros de convivência para idosos, conjuntos habitacionais etc.); *Esporte e Lazer* (construção e revitalização de praças, campos de futebol, quadras poliesportivas, quadras de vôlei, pistas de skate etc.); *Educação* (construção de escolas, salas de aula etc.); *Obras e Serviços* (transporte, sinalização de ruas, construção de pontes, asfaltamento, linhas de ônibus, instalação e reposição de iluminação pública, rede de água e de esgoto, cascalhamento, drenagem, limpeza de córregos, terminais de ônibus, abrigos de ônibus, reformas, passarelas para pedestres, semáforos etc.); *Saúde* (ambulâncias, profissionais de saúde, postos de saúde, UBSs, UBSFs, policlínicas odontológicas, serviços de raios-X etc.).

Além desse amplo rol de prioridades, outras demandas menos comuns foram eventualmente sendo apontadas ao longo dos anos pelos Conselhos Regionais, mas tendo em vista que se tratavam apenas de adendos não formais, não as mencionamos neste levantamento. Os cinco grupos de demandas

estabelecidas correspondem percentualmente os seguintes números:

Gráfico 11 - Demandas prioritárias por eixo temático 2001-2015



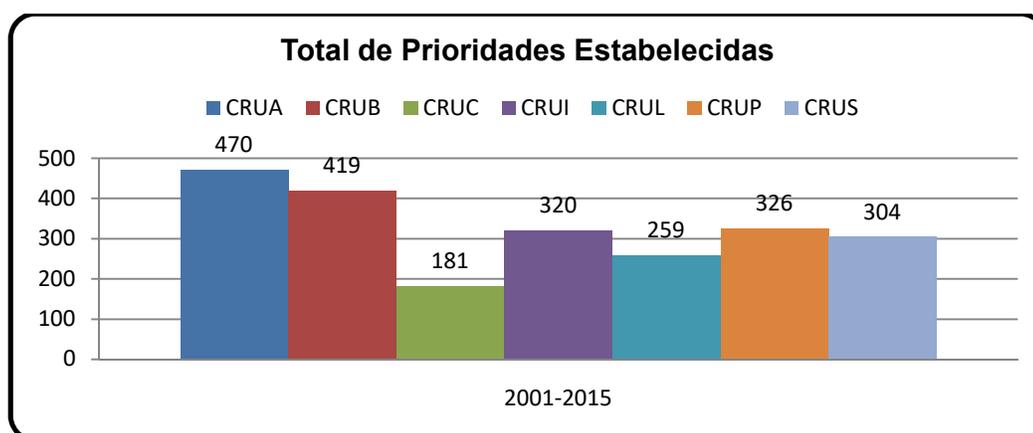
O maior volume de demandas no período correspondeu à área de Obras e Serviços, seguidos pelo campo de Esporte e Lazer, Assistência Social, Educação e Saúde, respectivamente. Em relação ao acolhimento destas demandas ou seu efetivo atendimento pelo executivo municipal entre os anos de 2001 e 2015, adotamos como parâmetro a entrada no Orçamento Anual, através da Lei Orçamentária Anual – LOA, obtida na seção denominada Demonstrativo de Despesa por Funções, Sub-funções e Programas, como antecipamos. Entendemos que essa seção apresentava informações mais completas e detalhadas, tendo em vista a ausência de um instrumento de prestação de contas ou canal alternativo. Essa opção foi adotada à medida que identificamos que as prioridades eleitas estavam presentes nas propostas orçamentárias encaminhadas pela prefeitura à Câmara de Vereadores presentes na seção relacionada ao Conselho de Desenvolvimento Urbano – CMDU.

A partir de então, confirmamos que muitas das demandas ou as mais importantes para os conselhos apareciam distribuídas nos Projetos de Lei de Orçamento Anuais, promulgado e divulgado anualmente pelo município através dos

diários oficiais. Embora essa fonte contemple as demandas tipicamente solicitadas anualmente pelos conselhos, não houve nenhuma menção de que as referidas demandas fossem demandas originárias dos Conselhos Regionais, pois as mesmas também poderiam derivar de outros espaços ou formas de encaminhamentos. No entanto, entendemos que essa possibilidade era mais remota, haja vista que ao analisar e cruzar as demandas por bairro e região, estas coincidiam em 90% dos casos.

Considerando a alta probabilidade de correspondência entre as fontes, realizamos um trabalho de identificação, quantificação e distribuição das demandas típicas dos conselhos para cada uma das regiões urbanas de Campo Grande. Para isso, realizamos duas tarefas: inicialmente identificamos os nomes do parcelamento ou de escolas e a quais bairros e regiões urbanas estes pertenciam; em seguida, quantificamos ano por ano, a exemplo do método aplicado, as prioridades eleitas. Antes de apresentar o balanço das demandas suscitadas e possivelmente atendidas pelo executivo, buscamos primeiramente estabelecer o total geral de prioridades apresentadas por região urbana:

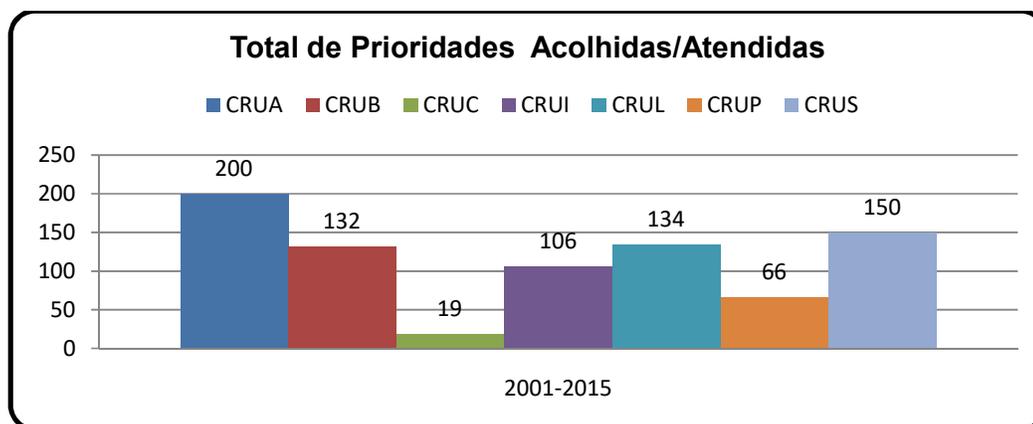
Gráfico 12 - Total de Prioridades por Região Urbana



O gráfico acima mostra o quantitativo de demandas produzidas em todas

as regiões urbanas no período compreendido pela pesquisa. As regiões com maiores demandas são Anhanduizinho, Bandeira e Prosa, enquanto as regiões do Centro, Lagoa e Segredo, respectivamente, são as com menores números de demandas. As regiões com maior população são, de modo geral, aquelas em situação de maior carência no que tange às demandas. Ao longo de nosso levantamento, observamos uma média maior de prioridades nos cinco primeiros anos de atividade dos conselhos. Em relação ao número de prioridades acolhidas ou atendidas pelo executivo, através da análise da Lei Orçamentária Anual – LOA, foi possível identificar os seguintes números por região urbana:

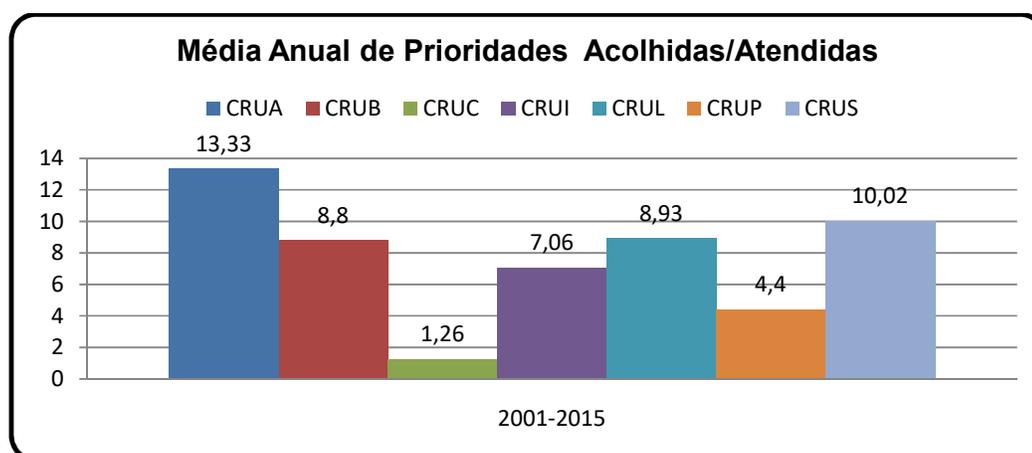
Gráfico 13 - Total de Prioridades Acolhidas/Atendidas por Região Urbana



O gráfico acima traz algumas alterações em relação aos números anteriores, ou seja, as regiões com maior número de demandas não são necessariamente as com maior número de acolhimento ou atendimento pelo governo local. As regiões do Anhanduizinho, Segredo e Lagoa são as principais em termos de resposta do poder público, enquanto as regiões do Centro, Prosa e Imbirussu são as com menor retorno. Diversas variáveis podem ter influenciado esse resultado, como por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

que, entre 2007 e 2012 foi responsável por um total de 65 obras,⁶³ distribuídas da seguinte forma: 18 creches e pré-escolas; 12 UBS; 11 quadras de esportes; cinco obras de drenagem e saneamento; quatro obras de urbanização; duas UPAs; 13 outras obras. Tais obras certamente contribuíram para que o governo local sanasse algumas das demandas oriundas inclusive dos Conselhos Regionais, que possivelmente se encontravam diluídas neste plano. Por outro lado, considerando de modo mais direto a média de atendimento ou acolhimento, temos os seguintes resultados:

Gráfico 14 - Média Geral de Demandas Acolhidas/Atendidas



A média geral de demandas acolhidas ou atendidas por região urbana mostra na dianteira a região do Anhanduizinho, seguida pelas regiões do Segredo e do Lagoa. A região do Centro, ao contrário das demais, possui o menor número de prioridades acolhidas, o que não surpreende, tendo em vista o baixo número de demandas produzidas pela região. Em linhas gerais, o número médio de acolhimento é baixo para todas as regiões proporcionalmente ao número de demandas produzidas.

⁶³ Conforme informações do Governo Federal, a partir do portal de dados abertos.

Ao longo de nosso levantamento, percebemos que em alguns anos não houve registros de acolhimento de nenhuma demanda para nenhuma das regiões, enquanto em outros houve uma média maior de acolhimento. Em todo caso, as demandas acolhidas apresentadas não mostram a distribuição por tipo de demanda. Considerando essa lacuna, buscamos caracterizar nos gráficos a seguir um balanço sobre as médias das diferentes demandas produzidas por região urbana, bem como a média de demandas atendidas entre os anos de 2001 e 2015. Tais resultados inicialmente serão apresentados para as regiões do Anhanduizinho (Gráfico 15) e do Bandeira (Gráfico16).

Gráfico 15 - Médias de Demandas Região do Anhanduizinho

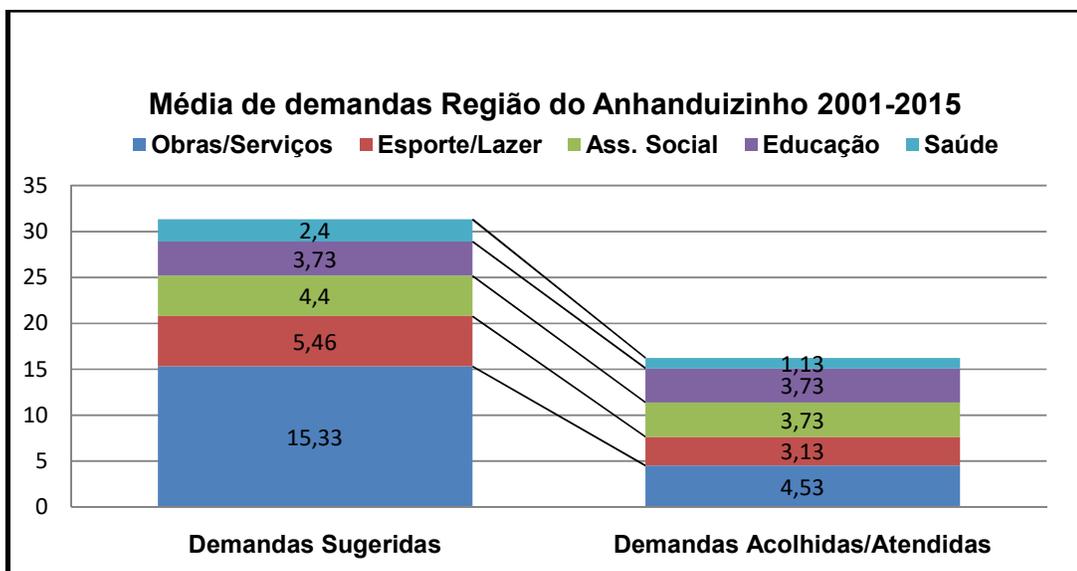
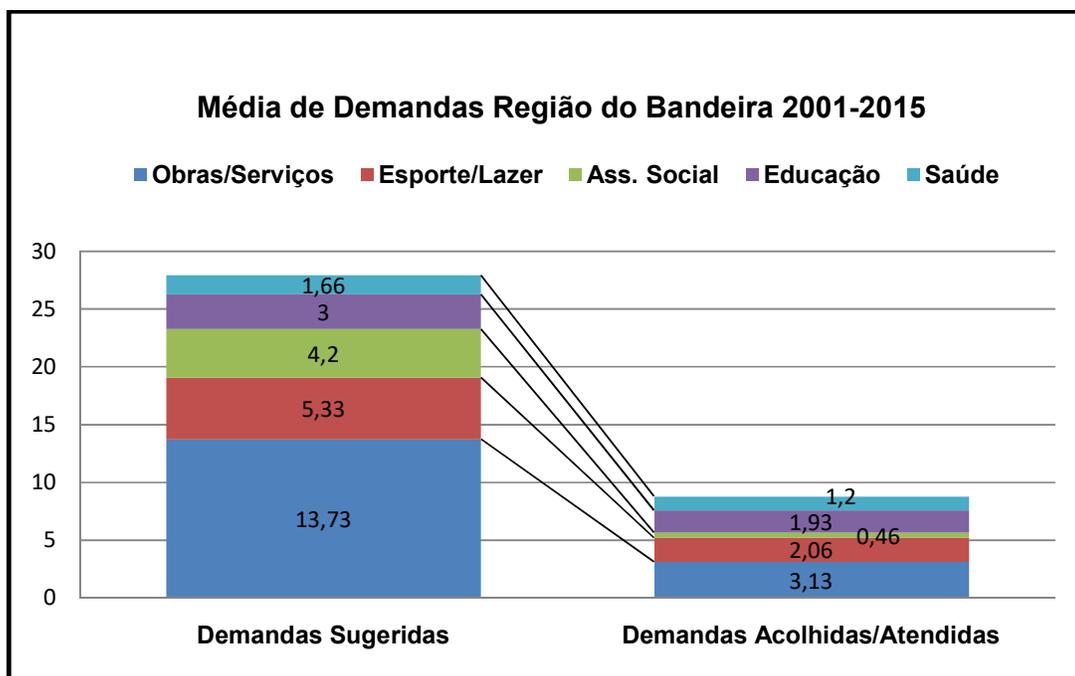


Gráfico 16 - Média de Demandas Região do Bandeira



A região do Anhanduizinho possui a maior população do município com 185.558 habitantes, distribuídos em 14 bairros e 154 parcelamentos, segundo o Perfil Socioeconômico de Campo Grande (2016). No entanto, a densidade demográfica da região é considerada baixa, considerando sua ampla área, segundo o Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016). Tais fatores mostram o crescimento e a maior construção da região, que concentra os três grandes hospitais do município e um dos maiores e mais populosos bairros de Campo Grande, o Aero Rancho. Além disso, a região também apresenta o maior percentual de áreas de domínio público, com 9,21% de seu total.

Do ponto de vista socioeconômico, segundo Sauer, Campelo e Capillé (2012), a região do Anhanduizinho foi a que apresentou maior número de famílias registradas no Cadastro Único (13.694) e cadastradas no Programa Bolsa Família (6.200), o que indica que a população mais pobre também se situa nessa região. O gráfico 15, relativo a essa região mostra um alto número de prioridades em quase

todos os campos, com baixos índices de acolhimento. Em ordem crescente de demandas, temos os segmentos de Obras e Serviços, Esporte e Lazer, Assistência Social, Educação e Saúde.

Quanto ao acolhimento das demandas, a ordem para os segmentos foi respectivamente: Obras e Serviços, Assistência Social, Educação, Esporte e Lazer e Saúde, que ocupou a última posição. É interessante observar que o acolhimento das prioridades de Educação se igualou ao número de prioridades estabelecidas para esse campo. É importante frisar, nesse caso, que também há transferência de recursos e fundos específicos, subsidiados pelos governos estadual e federal, que podem impactar, em alguns anos, nos resultados desse indicador. Além disso, dado ao tamanho da população local, seria mais plausível uma maior atenção a essas demandas. Já em relação à Assistência Social, a média de resposta se mostrou alta, no que diz respeito às prioridades sugeridas pela comunidade.

Já a região do Bandeira se caracteriza como a terceira mais populosa do município, com 113.118 habitantes, distribuídos em 11 bairros e 118 parcelamentos. Do ponto de vista territorial, é a maior região urbana do município em área urbana, porém apresenta diversos déficits no âmbito do asfaltamento e esgoto sanitário (PLANURB, 2015). Segundo o Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016), a região é prejudicada na urbanização pela distância, bem como no número de espaços livres e áreas de domínio público, o que coloca região como ponto de maior atenção para políticas públicas.

No que tange aos vazios urbanos⁶⁴, a região registra a primeira colocação com 47,71% de toda sua área enquadrada neste contexto. Por outro lado, um dos indicadores socioeconômicos mostra que a região urbana ocupa a quarta colocação entre as regiões quanto ao número de registros no Cadastro Único (6.5687) e a terceira posição cadastros no Programa Bolsa Família (3.119) (SAUER, CAMPELO e CAPILLÉ, 2012).

Em relação às prioridades estabelecidas e o atendimento das mesmas

⁶⁴ Segundo o relatório do Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016), a expressão “vazios urbanos” se refere às áreas privadas, desocupadas ou subocupadas, em uma fração menor do que 25% de sua área total, independente de possuir ou não infraestrutura ou serviços públicos. Já as áreas vazias públicas seriam aquelas classificadas como espaços livres ou de domínio público.

pele governo da, os dados do gráfico 16 mostram, em ordem crescente, o número de demandas relativas a cada segmento. Na mesma ordem, situa-se a média de acolhimento ou resposta do governo, com exceção do campo de assistência social.

Passamos a discutir agora os dados de outras duas regiões urbanas, consideradas intermediárias em relação às demais. Trata-se das regiões urbanas do Centro (Gráfico 17) e do Imbirussu (Gráfico 18).

Gráfico 17 - Média de Demandas Região Central

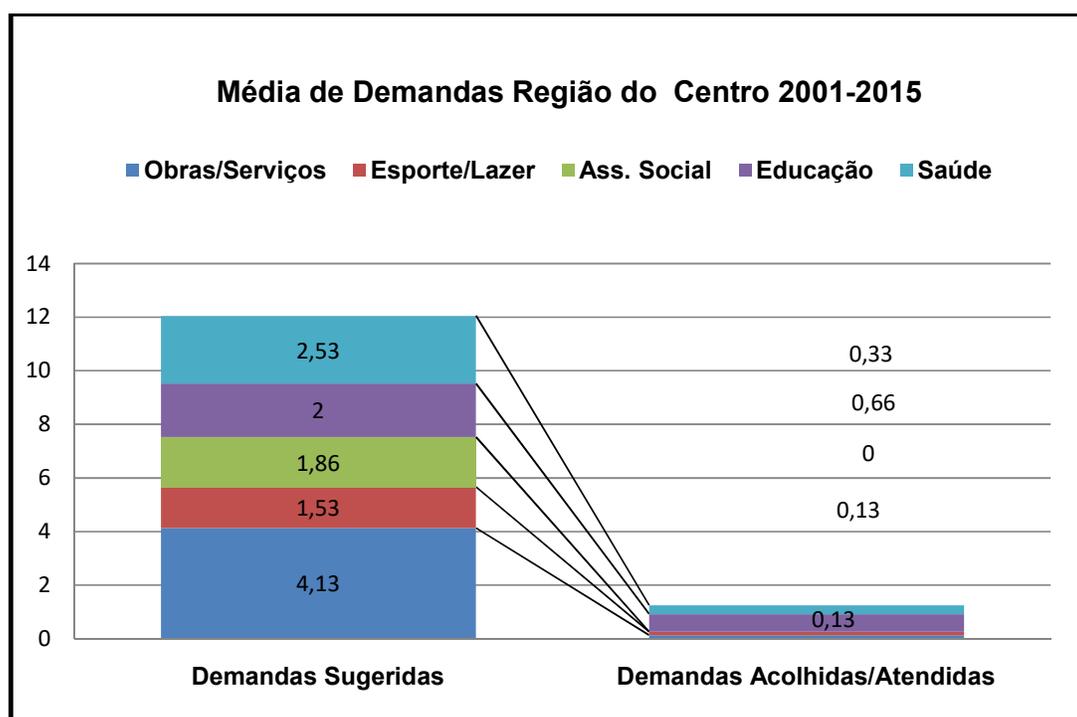
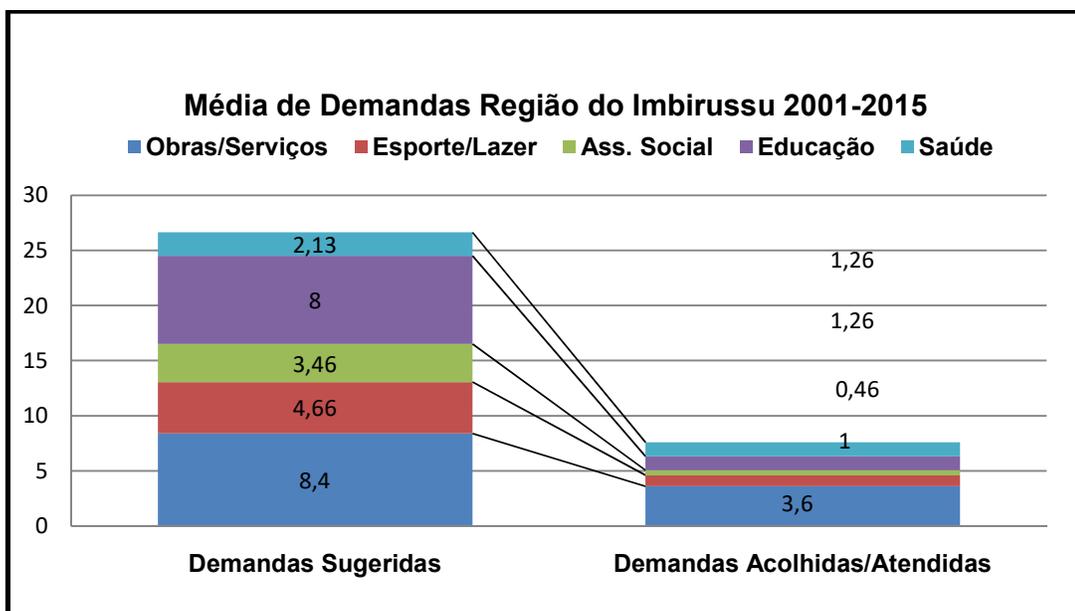


Gráfico 18 - Média de Demandas Região do Imbirussu



A região do Centro possui ao todo 13 bairros e 139 parcelamentos, sendo a menor população do município, com 71.037 habitantes. Conforme o Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016), a região perdeu cerca de 8.000 pessoas em deslocamentos internos entre os anos de 1991 e 1995 e 4.000 pessoas entre 2000 e 2010. Por outro lado, a região é considerada o local de nascimento da cidade e é onde se situam algumas das principais repartições públicas, como a Prefeitura e a Câmara de Vereadores. O Centro abrange também as principais avenidas e o patrimônio histórico do município. Além disso, a região apresenta alguns dos melhores indicadores sociais e de qualidade de vida, fatores que colaboram para o baixo nível de demandas gerais e um perfil voltado principalmente para as questões de infraestrutura, lazer e interesses comerciais.

A região central destaca-se ainda por ser a que apresenta a menor porcentagem de vazios (10,36%) e é também a última em números de registros no Cadastro Único com (2.463) famílias e (1.125) famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (SAUER, CAMPELO e CAPILLÉ, 2012). De acordo com o gráfico 17, a região apresenta menor número de prioridades sugeridas e também baixo número de respostas pelo governo, com valores nulos ou muito próximas de zero. A região

possui o maior número de demandas relacionadas a Obras e Serviços, seguido por Saúde e Educação. De modo geral, é a região menos dependente das demandas e com menor número de participantes do seguimento comunitário.

Já a região do Imbirussu é caracterizada como intermediária, sem grandes contrastes em relação às demais, apresentando uma população de 98.752 habitantes, distribuídos em 95 parcelamentos. A particularidade dessa região está em sua história, pois como aponta o Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016), a região teve seus bairros e loteamentos pensados nos anos de 1960 como um espaço para atendimento da classe média e, em função disso, desenvolveu toda uma infraestrutura dirigida basicamente para esse público. No entanto, um de seus bairros, Nova Campo Grande, tornou-se o oposto do que se esperava inicialmente, caracterizando-se como espaço de assentamentos municipais e com as maiores favelas do município.

A região do Imbirussu também apresentou o maior percentual de vazios com 0% de ocupação, fator que representou 38,74% de toda sua região. Em termos socioeconômicos, é a quarta em número de famílias registradas no Cadastro Único (6.827) e a quinta no número de famílias cadastradas no Bolsa Família (2.978) (SAUER, CAMPELO e CAPILLÉ, 2012). Conforme o gráfico 18, a região mostra um baixo número de prioridades, porém aponta maior retorno do que a região do Centro no que tange às Obras e Serviços e à Saúde. Em relação às prioridades, temos nessa ordem: Obras e Serviços; Educação; Esporte e Lazer; Assistência Social e Saúde. As melhores respostas estão relacionadas às Obras de Serviços, Educação e Saúde. Em certo sentido, as regiões do Centro e do Imbirussu são regiões de baixo volume de geração de demandas, bem como de retorno pelo governo.

Avançando em torno das demandas regionais, apresentamos em seguida as últimas três regiões urbanas de Campo Grande, ou seja: a Região do Lagoa, do Prosa e do Segredo.

Gráfico 19 - Média de Demandas Região do Lagoa

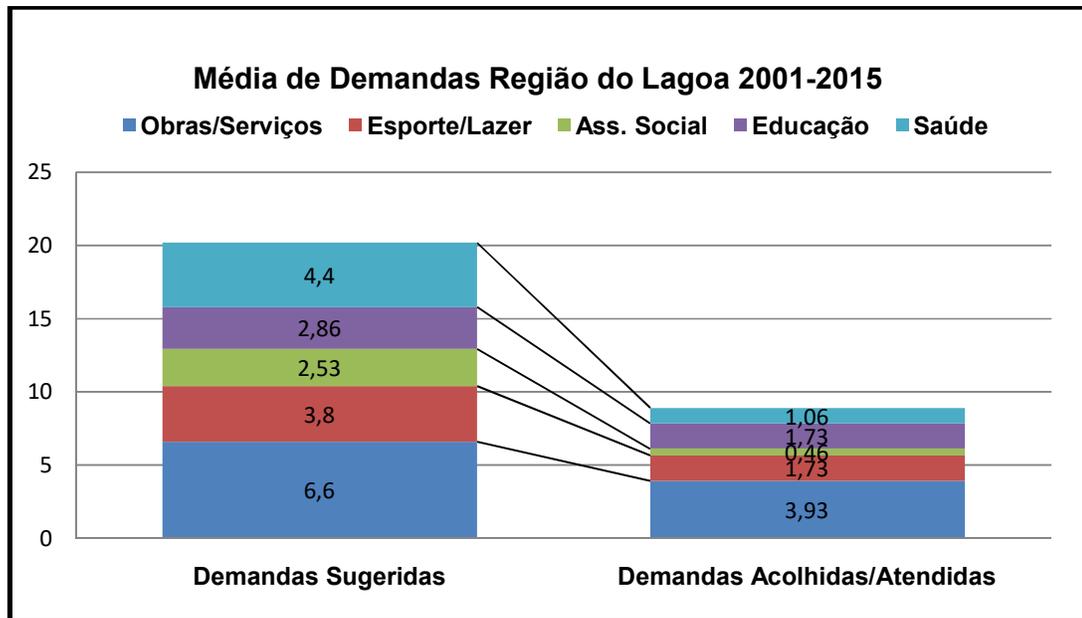


Gráfico 20 - Média de Demandas Região do Prosa

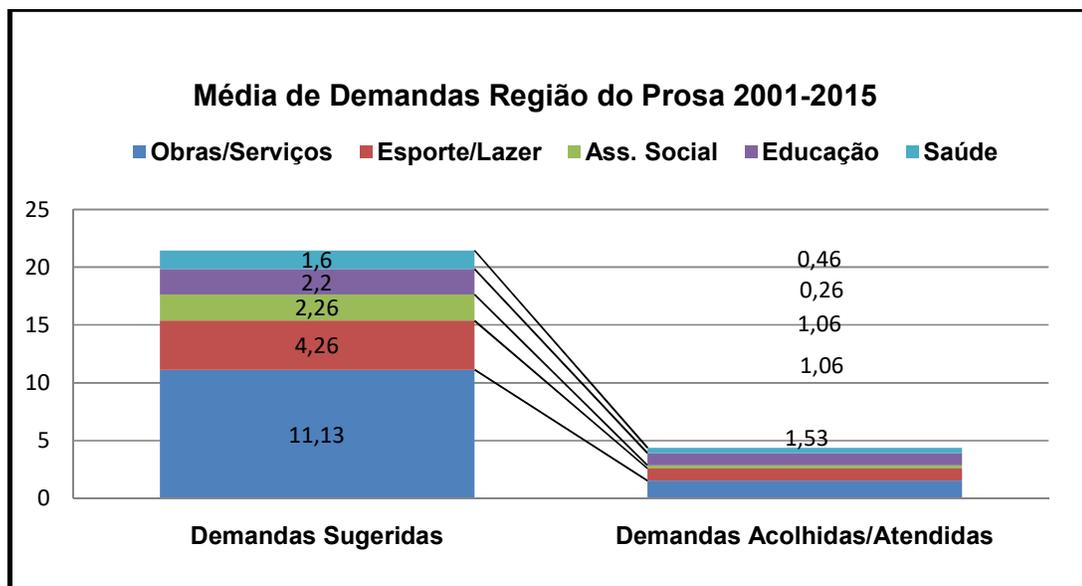
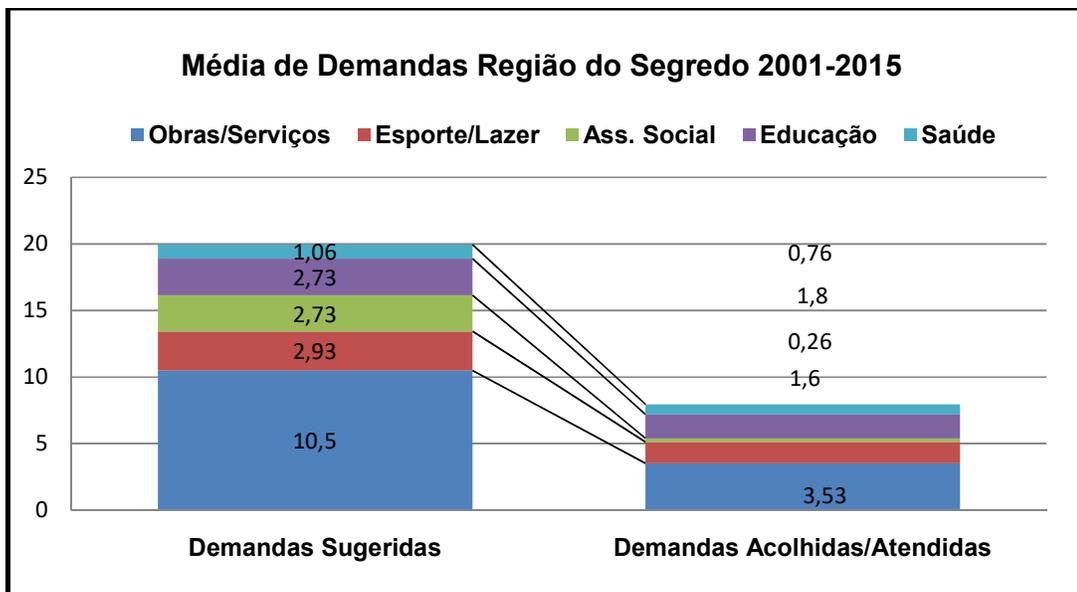


Gráfico 21 - Média de Demanda Região do Segredo



A região do Lagoa, que fica geograficamente próxima à do Anhaduizinho, é uma das regiões mais populosas, apresentando 114.447 habitantes, distribuídos em 11 bairros e em 93 parcelamentos. A região contempla a segunda parte da Vila Militar, a Base Aérea e o Aeroporto Internacional de Campo Grande. Ela também apresenta o maior índice de espaços livres (47,71%) e conta com grandes loteamentos. Em termos sociais, é a terceira a apresentar um grande número de famílias com ampla vulnerabilidade social, com (2.463) famílias no Cadastro Único e (3.757) no Bolsa Família (SAUER, CAMPELO e CAPILLÉ, 2012). De acordo com o gráfico 19, essa região apresenta bons níveis de resposta quanto às categorias Obras e Serviços, Esporte e Lazer e Educação, que ultrapassaram na média a 50% do total de prioridades solicitadas, embora o número de demandas seja relativamente baixo. Observamos também que o campo da Educação aparece em terceiro lugar, com o maior número de demandas e de atendimento de acolhimento.

A região do Prosa, em relação à do Lagoa, possui uma das menores

populações do município com 82.328 habitantes, distribuídos em 11 bairros e 136 parcelamentos. Segundo o Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016), desde 1979, a região vem sendo ocupada por empreendimentos destinados à população de alta renda. Essa região contempla alguns dos principais centros de entretenimento, como shoppings e outros atrativos de lazer, em grande medida associados ao poder aquisitivo da população mais abastada. No tocante às famílias cadastradas em programas sociais, a região possui (4.197) registros no Cadastro Único e (2.050) no Programa Bolsa Família (SAUER, CAMPELO e CAPILLÉ, 2012), sendo a penúltima na colocação, ficando atrás apenas da região central. Os dados relacionados ao Prosa apresentam, conforme o gráfico 20, indicam um baixo nível de resposta, muito próximo à região do Centro, a que apresentou os menores índices. O quantitativo de demandas produzidas e acolhidas obedece à escala que mostra na frente o campo de Obras e Serviços, seguindo em ordem decrescente até chegar ao campo de Saúde.

Enfim, apresentamos a região do Segredo, que é uma região bastante extensa tendo como característica a grande concentração de chácaras de recreio ou de produção de hortifrutigranjeiros. Em termos populacionais, a região é a quarta colocada entre as regiões, com 108.962 habitantes, distribuídos em sete bairros e 127 parcelamentos. Caracterizada como uma região agrícola, recentemente tem atraído a construção de diversos conjuntos habitacionais de baixa renda, além de abrigar um grande número de famílias de ascendência japonesa, que deste o início do século XX encontram-se na região. Em relação ao percentual de vazios se manteve à frente, registrando 23% de toda sua região. Além disso, também é a região com menor número percentual de áreas de domínio público. Com relação ao contexto socioeconômico, fica atrás da região do Anhanduizinho, no que se refere ao número de famílias cadastradas em programas sociais, sendo (8.846) no Cadastro Único e (3.757) no Programa Bolsa Família (SAUER, CAMPELO e CAPILLÉ, 2012). O gráfico 21 mostra que essa região apresenta um nível de resposta alto, se comparado às demais regiões, equiparando-se à região do Lagoa, como localidade que apresentou as melhores médias de resposta às demandas prioritárias apresentadas. Os campos de Esporte e Lazer, Educação e Saúde superaram 50% de atendimento.

Estabelecendo um breve balanço geral de todas as regiões apresentadas em termos de demandas prioritárias regionais, vemos que as mesmas enfatizam diferentes aspectos, especialmente quanto aos tipos de prioridades que são submetidas ao executivo para elaboração do plano orçamentário e aprovação na Câmara e posterior execução. Os números analisados variaram tanto entre as regiões urbanas como de um ano para o outro. Em todos os casos, houve redução no número de prioridades estabelecidas entre o período de 2001 e 2015 em todos os segmentos, sendo que nos primeiros anos, mais demandas foram acolhidas pelo executivo. Na prática, a redução das demandas prioritárias começa a ocorrer mais sistematicamente a partir do ano de 2009, quando o número das prioridades votadas e levadas ao executivo também se reduz. Isso ocorre, em parte, devido à “recomendação” de envio apenas das prioridades mais votadas e também devido a uma possível redução da capacidade ou da vontade do executivo em atender as prioridades sugeridas em virtude do volume de demandas apresentadas anualmente.

Em relação à comparação entre ao tamanho das regiões urbanas, número de bairros e parcelamentos e os seus respectivos Conselhos Regionais e a capacidade de resposta do executivo às prioridades elencadas pela comunidade ao longo dos anos 2001 a 2015, vemos um cenário interessante que pressupõe a influência do associativismo comunitário, como mostramos no quadro abaixo:

Quadro 6 - Comparativo geral das regiões urbanas em relação às demandas pleiteadas e acolhidas

Região Urbana	População	Bairros	Parcel.	Demandas pleiteadas	Demandas atendidas ou acolhidas	%
Annhaduizinho	185.558	14	154	470	200	42
Bandeira	113.118	11	118	419	132	31
Centro	71.037	13	139	181	19	11
Imbirussu	98.752	7	95	320	106	33
Lagoa	114.447	11	93	259	134	52
Prosa	82.328	11	136	326	66	21
Segredo	108.962	7	127	304	150	49

Os dados acima mostram primeiramente que não há uma correspondência precisa entre a maioria das regiões urbanas entre o tamanho da população e o acolhimento das demandas. As regiões do Centro e do Prosa, por exemplo, são as menores regiões em termos populacionais e também possuem baixo índice de resposta ao acolhimento de suas demandas. A maior região urbana, a do Anhanduizinho, ao longo do amplo recorte temporal atingiu apenas 42% de acolhimento, enquanto a região do Lagoa, uma região intermediária, chegou a 52%. Dessa forma, o número de habitantes não é necessariamente uma variável segura para apontar o maior acolhimento, de modo que outros fatores, como a capacidade mobilização popular e intermediação política, podem influenciar nesses resultados. Embora pareça em um primeiro momento que as demandas são razoavelmente atendidas, temos que considerar que os dados se referem a um espaço temporal de 15 anos, indicando que esses números são baixos, apesar dos esforços despendidos por atores sociais e políticos. Já em relação aos canais de prestação de contas ou de *accountability*, os Conselhos Regionais mostraram-se frágeis, pois os mesmos inexistem na prática, cabendo aos conselheiros mais ativos buscar informações para repassar à sua comunidade, ou seja, não há canal específico de consulta, pelo qual a população possa saber o andamento de determinada prioridade de anos anteriores. Um exemplo de prestação de contas que funcionou foi o orçamento participativo de Porto Alegre que, até 2009, disponibilizou um *link*, permitindo acesso à situação das demandas, sugeridas, em andamento e concluídas, além de contar com publicação de informes sobre os planos de investimento.

No caso dos Conselhos Regionais, analisamos o possível acolhimento da demanda, entendendo que atendimento é consequência direta da aprovação da Lei Orçamentária Anual. A partir desse método, percebemos que a parcela de resposta ou de atendimento é baixa no computo total ao longo do período compreendido. Contudo, nos anos iniciais dos conselhos, observamos que os números de demandas e de respostas eram maiores. Percebemos também que os segmentos Obras e Serviços e Esporte e Lazer contemplam um maior número de demandas em todas as regiões, enquanto Educação, Saúde e Assistência Social apresentam baixo número de demandas estabelecidas. Isso pode ser explicado pelo fato de que

algumas das prioridades recorrentes reforçam outros canais em que essas demandas aparecem, tendo em vista que representantes das entidades regionais de Educação e Saúde, em muitos casos, também participam dos conselhos e de outros espaços temáticos. Dessa forma, as prioridades surgidas nos Conselhos Regionais também poderiam estar concorrendo ou reforçando as demandas de outros canais participativos.

6.3 A potencialidade democrática do associativismo

Estabelecidas algumas percepções do associativismo comunitário, bem como alguns dos resultados mais objetivos em torno das demandas produzidas e o retorno dado pelo executivo, sob forma de acolhimento, voltamos a explorar o debate sobre os efeitos ou a potencialidade democrática do associativismo. À luz da teoria democrática, avaliaremos se o associativismo comunitário vinculado aos Conselhos Regionais de Campo Grande produz algum tipo de efeito democrático observável, que reflita sua potencialidade democrática. Este exercício meramente teórico limita-se a nossas análises subjetivas e objetivas, a partir das entrevistas e dos dados coletados sobre os conselhos. Para isso, recorreremos a algumas contribuições específicas, que nos ajudam a demarcar em que circunstâncias as associações são potencialmente democráticas, produzem efeitos e quais são esses efeitos.

Nas últimas décadas, defendeu-se que as associações contribuem para o aprofundamento da democracia. Alguns dos achados em torno desse debate subsidiaram nossa abordagem sobre o associativismo, iluminando o exame sobre o seu potencial democrático. Entre as contribuições mais robustas neste sentido, situamos a abordagem de Warren (2001), que analisou a perspectiva democrática do associativismo, a partir das quatro categorias de efeitos, sendo dois de natureza individual e dois de natureza institucional. Os aspectos apontados pelo autor foram de certo modo reintroduzidos por Fung (2003), que analisou, entre os efeitos democráticos, alguns aspectos relacionados aos bens associativos e à liberdade de

associação; à socialização cívica e educação política; à resistência e poder de controle; representação de interesse; deliberação pública e esfera pública e à governança direta. Tais concepções seriam algumas das “pré-condições” para as associações gerarem efeitos democráticos. Elas estariam ligadas à autonomia dos atores, níveis de civismo e de habilidades, liberdades e resistências, além de alta capacidade de inclusão e de mediação nas esferas públicas.

Todas essas características reforçam os pressupostos das associações cívicas e vibrantes e sua influência nos resultados das instituições, tal como ressaltou Putnam (1993) em seu trabalho sobre a Itália. Não obstante, a composição de um associativismo mais democrático dependeria da identificação das ações, do comportamento associativo, do tipo de associação e dos contextos e cenários em que estas associações estariam inseridas. De acordo com Warren (2001), os efeitos democráticos também poderiam ser visualizados discretamente por serem altamente dependentes do contexto em que os atores são inseridos e observados, do mesmo modo que também seriam os contextos que possibilitariam o desenvolvimento do potencial democrático de determinados atores do associativismo. Essa observação é plausível, se considerarmos que, no associativismo norte-americano do século XIX, o contexto da guerra e a ideia de nação também eram entendidos como fatores que influenciaram o fortalecimento do associativismo democrático local (SCHLESINGER, 1944; SKOCPOL, 2003). No Brasil, o associativismo democrático ganhou maior projeção a partir da redemocratização do país, quando um associativismo mais mobilizado passou a encampar as bandeiras democráticas em torno de mudanças e do maior acesso aos seus direitos políticos e sociais (BOSCHI, 1987; AVRIZTER, 2000).

Em Campo Grande, alguns desses atores associativos pertencem ao associativismo comunitário, caracterizados pelas articuladoras, associações de moradores e os clubes de mães, que se uniram, se mobilizaram e se fortaleceram na busca pelo atendimento de suas demandas diante do rápido crescimento da cidade e dos problemas urbanos que não eram solucionados pela administração pública. A mobilização dos atores associativos, que contribuiu para o desenvolvimento de

inúmeras experiências participativas, não é diferente do que ocorreu em Campo Grande com a criação dos Conselhos Regionais, mesmo que de forma indireta.

As associações comunitárias locais desempenharam um papel relevante, especialmente no âmbito dos Conselhos Regionais de Campo Grande. Contudo, entendemos que seu potencial democrático nesses ambientes também está relacionado ao seu êxito nas demandas pleiteadas e na efetividade da instituição como um todo. Warren (2001) e Fung (2003) apontam os efeitos de esfera pública e os efeitos institucionais como alguns dos campos potenciais mais plausíveis do associativismo comunitário nos conselhos. Ambos os grupos de efeitos contribuem para um último aspecto, o de efetividade dos Conselhos Regionais. A possibilidade das associações terem alto potencial democrático e afetarem os resultados dos Conselhos Regionais de Campo Grande e, especialmente sua efetividade é um aspecto possível que procuramos identificar. Diversos fatores endossam essa hipótese, além do próprio desenho apresentado pela instituição.

A partir dessa perspectiva, acreditamos que dado ao fato do associativismo comunitário local ser protagonista do processo de demandas públicas, o mesmo apresenta alto potencial de efeito democrático, influenciando a efetividade no que tange aos resultados dos Conselhos Regionais. Diante desse panorama, à luz da teoria, resta-nos: a) apontar o potencial democrático do associativismo comunitário; e b) identificar como esse potencial ou efeito pode ser percebido a partir do exame investigativo proposto e no que tange aos efeitos de esferas pública e institucionais.

Embora o potencial democrático também seja voltado a dois outros grupos, apontados por Warren (2001) em torno dos indivíduos, como no âmbito das regras democráticas de autonomia e de desenvolvimento de efeitos individuais, vemos nesses grupos uma linha que melhor condiz com o desenho desta pesquisa, no que tange aos efeitos externos produzidos pelo associativismo. Nesse sentido, os campos apontados são adotados aqui como alguns dos parâmetros do potencial do associativismo comunitário local. Considerando a contribuição do autor acerca dos campos de efeitos democráticos, elaboramos a tabela abaixo, que contempla os

atores do associativismo comunitário local e seus respectivos e possíveis níveis de geração de efeito democrático:

Tabela 15 - Possibilidades de geração de efeitos democráticos

Efeitos Democráticos Potenciais de:	Efeito	Articuladoras	Associações de Moradores	Clube de Mães
Comunicação e deliberação pública	Esfera Pública	Alta	Alta	Variável
Representação de diferenças	Esfera Pública	Variável	Alta	Alta
Representação de semelhantes	Esfera Pública	Alta	Alta	Alta
Representação	Institucional	Alta	Alta	Baixa
Resistência	Institucional	Alta	Alta	Baixa
Coordenação e cooperação	Institucional	Alta	Alta	Variável
Legitimidade democrática	Institucional	Alta	Alta	Alta

As menções atribuídas aos atores mencionados derivam da nossa análise do perfil das entidades locais e da percepção desses atores dentro dos Conselhos Regionais. A presente tabela neste sentido é resultado de um esforço de análise interpretativo nos moldes de Warren (2001), como apresentamos em nosso primeiro capítulo. Embora nossos posicionamentos se justifiquem na tabela acima dado aos subsídios colhidos ao longo da pesquisa, é possível que haja outras interpretações diferentes da nossa. Contudo, as posições aqui tomadas encontram eco nas entrevistas, nas análises e na teoria adotada. Por outro lado, é importante frisar que embora a categoria de efeitos individuais seja importante, ela não foi abordada em nossa tabela, uma vez que analisamos os efeitos mais externos do associativismo, ou seja, em termos de resultados. Além disso, adotamos uma metodologia inversa à abordagem proposta por Carlos (2015), que analisou a inserção de atores coletivos no âmbito dos conselhos gestores pelo prisma da ação coletiva, em especial dos movimentos sociais, em relação aos efeitos organizacionais, relacionais e discursivos produzidos nos próprios atores dentro dessas instâncias. Em todo caso,

os efeitos específicos de esfera pública e institucional apontados são avaliados no âmbito dos Conselhos Regionais a partir das características acima descritas, todavia, não foi nossa atenção adentrar de modo aprofundado em cada uma das categorias, mas sim explicar de modo breve cada uma delas como passamos a melhor enfatizar nas linhas que seguem.

Segundo Warren (2001, p. 61), o efeito ou o potencial de *comunicação e deliberação pública* se relaciona à contribuição das associações na formação de uma opinião ou julgamento público, especialmente no estabelecimento de uma infraestrutura social de esfera pública, em torno do desenvolvimento “de agendas, teste de idéias(*sic*), deliberações encorpadas e de proporcionar voz”. Os apontamentos do autor podem ser associados ao comportamento das entidades associativas observadas em diferentes medidas. Em relação à voz e formação de uma opinião, de um consenso, por exemplo, o próprio desenho dos conselhos permite, em virtude da autonomia desses atores, um nível alto para todos os tipos de associações contempladas. O direito de voz dos atores é princípio natural de seu funcionamento, bem como a exploração de ideias e julgamento das questões gerais que envolvem os conselhos. Em relação às deliberações mais encorpadas, dado o caráter consultivo da instituição, podemos inferir que as mesmas ocorrem em sentido mais estrito, ou seja, no âmbito de seleção das prioridades, haja vista que, por formalidade, esses conselhos são concebidos como consultivos. Em nossa interpretação, concebemos esses conselhos como mais próximos àquilo que Avritzer (2000) definiu como deliberação argumentativa, que, em certo sentido, supera o formato basicamente de decisão ou o formato *decionístico* de deliberação. Nesse contexto, observamos que as articuladoras e as associações de moradores apresentam maior potencial, enquanto os clubes de mães apresentam potencial variável e mais dependente.

A *representação das diferenças* no âmbito da esfera pública apresenta funções mais simbólicas, que não contribuem diretamente para a deliberação, mas que servem para alterar os parâmetros da conversação pública (WARREN, 2001). Por operarem com públicos mais específicos, as articuladoras têm menor capacidade ou habilidade variável de representar as diferenças, embora trabalhem

com pautas mistas, conforme as demandas de seus associados. As associações de moradores, por outro lado, mostram-se mais abertas à representação de diferenças, sobretudo em função de não ter escolhas estatutárias de público, representando todos os moradores de seu território de ação, do mesmo modo que os clubes de mães. Esses dois últimos, em termos de representação das diferenças, são mais abrangentes e têm mais peso quando esta variável está em jogo, sendo ainda mais plurais socioeconomicamente.

Ainda em torno dos efeitos de esfera pública, a *representação de semelhantes*, por outro lado, é alta para os três tipos de associativismo, que se conhecem e operam em parceria no âmbito dos Conselhos Regionais. Todas as entidades mostraram alto potencial neste quesito, principalmente quanto às pautas que envolvem o município de Campo Grande. Um dos maiores exemplos disso se refere às as decisões sobre os Planos Diretores dos últimos anos, quando se formaram comissões de conselheiros de diversas regiões para defender os interesses gerais das comunidades de bairros. Em relação aos efeitos institucionais de *representação* diretamente nos Conselhos Regionais, as prerrogativas em torno da comunicação e deliberação pública, representação das diferenças e de semelhanças são reforçadas. Para Warren (2001, p. 61), as associações contribuem contribuir “para condições institucionais e locais que apóiam (*sic*), expressam e atualizam a autonomia política e individual como a nascente e transformação dos julgamentos autônomos dentro do das decisões coletivas”. Todos esses fatores são elementos factíveis para os atores internos aos Conselhos Regionais e, sobretudo, para as articuladoras, que possuem maior espaço de representação para atuar em diferentes regiões simultaneamente e representar, assim, um maior número de atores.

O efeito institucional de *resistência* se relaciona ao ato de resistir a cenários negativos. Nesse caso, a pressão é uma das qualidades dos atores coletivos, com relação às prioridades que são levadas para o executivo. Isso leva a diferentes associações e entidades resistirem ao governo de forma controlada, inclusive cobrando sistematicamente determinada demanda, a partir de outros canais como pela vereança ou mesmo judicialmente, embora isso seja pouco

comum. A capacidade de organizar ações coletivas internas ou externas é uma das faculdades do associativismo comunitário, antes mesmo da sua entrada no âmbito dos Conselhos Regionais. A maioria das articuladoras demonstrou um histórico de mobilização, realizando diferentes atos, como passeatas, abaixo-assinados, entre outros, da mesma forma que as associações de moradores contempladas, que apresentam nesse quesito alta potencialidade. Os clubes de mães, dado seu caráter mais restrito, não possuem a mesma capacidade, apresentando menor potencialidade nesse quesito. *Coordenação e cooperação* são algumas das atividades desempenhadas mais efetivamente pelas articuladoras nos conselhos ou fora deles, sendo inerentes ao seu perfil, que envolve, por exemplo, o papel de intermediação política. Segundo Warren (2001), a capacidade do associativismo para coordenação e cooperação é muito maior do que do governo ou do mercado. Em relação à cooperação, podemos afirmar que as associações já demonstraram esta capacidade na história do município, bem como mostram na atuação atual junto aos conselhos, à medida que se unem regionalmente em torno de suas demandas. Menos evidente, no entanto, são as ações coordenadas pelos clubes de mães, embora elas sejam mais fortes em termos de cooperação, o que enfatiza sua posição como variável.

A legitimidade democrática envolve o conjunto de efeitos ligados à esfera pública e à instituição (WARREN, 2001). Assim, quando o processo político é legitimado, ele estabiliza o conflito político sem produzir incertezas. A segunda concepção de legitimação apontada pelo autor se ancora na possibilidade das associações terem indivíduos capazes e com chances iguais para influenciar os resultados. Os atores do associativismo comunitário apresentam essas condições e influenciam os resultados dos Conselhos Regionais, atuando, pressionando e buscando apoio através de atores políticos e outros meios possíveis para aumentar as chances de que os resultados ou suas prioridades sejam atendidos no menor espaço de tempo possível. A legitimidade, entendida por este viés ou sob o contexto da produção de demandas como resultado é efetiva, o que aponta alta potencialidade para todos os atores analisados. Em linhas gerais, embora percebamos que diversos efeitos possam de fato ser produzidos pelo associativismo nos Conselhos Regionais, não medimos essas variáveis, nem nos aprofundamos em

cada uma das categorias que consideramos objetivas. Assim, nos restringimos a uma leitura perceptiva e mais típica dos estudos de caso, ainda que o papel das associações esteja relacionado de maneira mais aprofundada a apenas dois campos de efeitos, que mostram as qualidades e a capacidade de produção de efeitos democráticos pelo associativismo. O fato de o associativismo local ter uma longa tradição de mobilização e atuação em Campo Grande, anteriormente ao surgimento dos Conselhos Regionais, o coloca de certa forma em uma condição mais favorável à produção desses efeitos, especialmente dada à ampla contribuição desse tipo de ator na redemocratização do país.

6.3.1 A efetividade como efeito democrático do associativismo

O campo da efetividade tem sido dinâmico e ao mesmo tempo uma variável delicada de mensuração, pois implica em fatores específicos que acompanham o desenho e os resultados das instituições participativas. Os resultados das instituições também podem ser vistos como alguns dos possíveis efeitos democráticos do associativismo, haja vista que se espera que associações ativas e mobilizadas apresentem direta ou indiretamente efeitos positivos em diferentes ambientes democráticos. Embora o tratamento da efetividade seja na literatura das instituições participativas ainda um conceito escorregadio, pouco homogêneo e carente de um enquadramento analítico mais consistente e menos específico, o termo tornou-se oportuno para explicar diferentes cenários. Para Wampler (2011), caberia analisar inicialmente que tipo de resultado e efetividade é possível esperar das instituições participativas na atualidade.

Algumas das contribuições mais recentes sobre a efetividade tratam as instituições participativas como variáveis independentes, sugerindo que a efetividade é um produto derivado exclusivamente das instituições participativas e independem de outros fatores. Com base no desenho dos Conselhos Regionais de Campo Grande, operamos de modo inverso, ou seja, enquadrámos os atores participantes como nossa variável independente e os Conselhos Regionais como uma variável

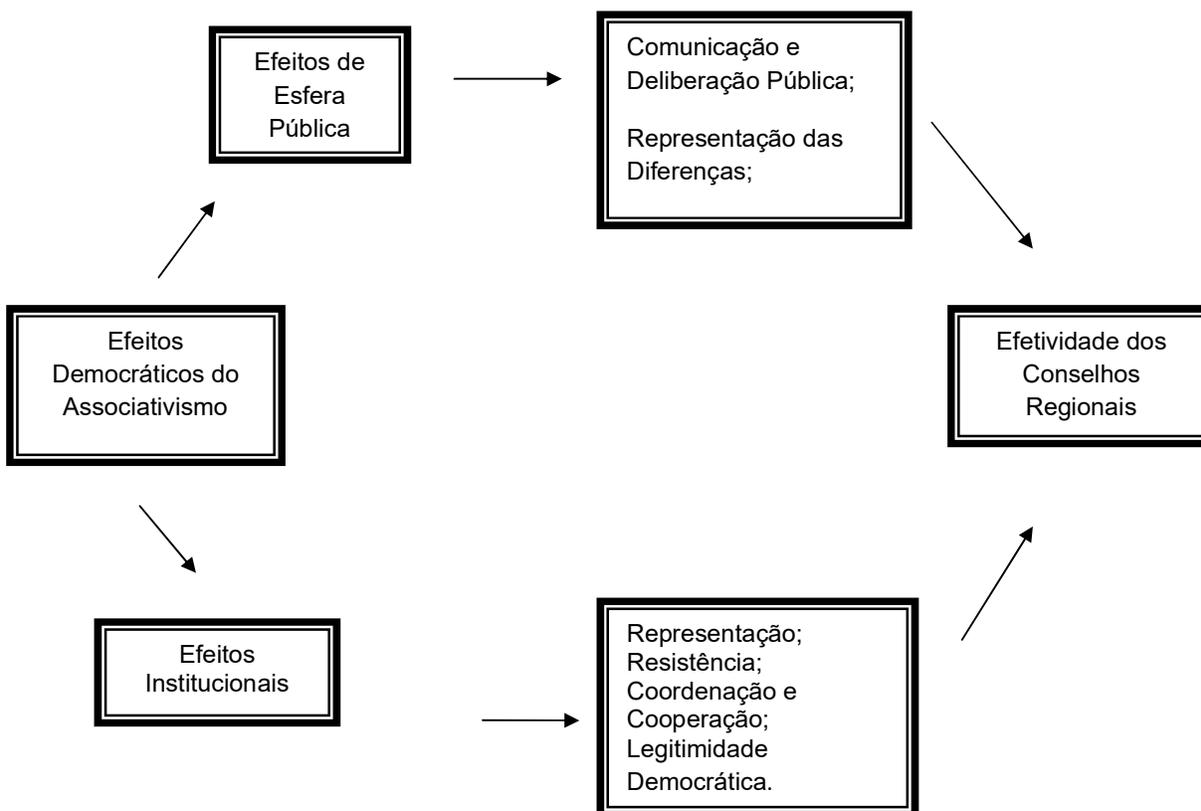
exclusivamente dependente. A postura adotada teve em mente o melhor detalhamento da instituição e dos atores privilegiados na pesquisa. Nesse sentido, tentamos acompanhar o desenvolvimento do debate sobre a efetividade, que vêm ampliando seus olhares a partir de novos questionamentos em torno dos propósitos, êxitos e do tempo de existência das instituições (PIRES, 2014). Avaliam-se nesse quadro, tanto a participação como a deliberação, que se baseiam em resultados objetivos e subjetivos, mensurados ou não, envolvendo o processo participativo ou apenas “momentos deliberativos” específicos das instituições.

A amplitude de possibilidades em torno da efetividade fornece subsídios importantes para o tratamento da questão, inclusive nos Conselhos Regionais. Contudo, o enfoque de efetividade aqui analisado centra-se na capacidade das instituições participativas produzirem algum tipo de resultado mais efetivo (WAMPLER, 2003, 2011; PIRES, 2014). É por este viés que se tenta analisar a efetividade também como um resultado dos seus atores, pois o desenho mais favorável dos Conselhos Regionais reforça esta possibilidade, à medida que os mesmos também são entendidos como a própria instituição. A partir dessa chave, a efetividade também é entendida como mais um resultado ou efeito democrático do associativismo comunitário, no âmbito dos efeitos de esfera pública e institucionais dos Conselhos Regionais. A correlação entre os efeitos democráticos e a efetividade não é algo novo e já vem sendo de certo modo ventilada há algum tempo na teoria democrática. O caso mais notório possivelmente foi proposto por, por exemplo, Putnam (1993), que entendeu que os efeitos democráticos do associativismo seriam um dos fatores que contribuiria para efetividade de determinadas instituições em algumas regiões da Itália. Contudo, outros autores deixam pistas desse entendimento, como Dagnino (2002), que já reiterava que a existência de uma sociedade civil forte e ativa reforçaria as possibilidades de sucesso das instituições participativas. Wampler e Avritzer (2004) também confirmam essa tendência ao apontar que em municípios onde o associativismo era mais ativo e mobilizado, os OPs alcançaram melhores resultados.

Andrews e colaboradores (2010) também abordam esse campo analítico, acompanhando a literatura e enfatizando que a efetividade produzida pelas

associações pode ser reconhecida de diferentes formas, meios e em contextos a partir de associações distintas. Para os autores, atualmente a literatura especializada pouco se volta à efetividade relacionada às associações, privilegiando outras terminologias e conceitos como os de sucesso, influência e impactos positivos. Outra possibilidade de uso da efetividade se aplicada à intermediação dos atores, sobretudo quanto às vantagens e desvantagens em relação às funções e aos papéis assumidos no campo da intermediação política (LAVALLE e BUENO, 2012; LAVALLE e VONBULLOW, 2014). Especialmente nos conselhos, a intermediação seria vista como uma ação inerente e desenvolvida pelas articuladoras, sobretudo, em relação aos efeitos de institucionais de representação e de coordenação. A partir desse quadro de possibilidades, examina-se a potencialidade democrática do associativismo em relação à *efetividade* dos resultados dos Conselhos Regionais. Nesse caso, também podemos considerar a efetividade como um efeito democrático ou um produto do associativismo, tal como ilustramos na figura abaixo:

Figura 8 - Cenário dos efeitos democráticos



A presente ilustração apontar uma possibilidade de assimilação da efetividade no âmbito dos Conselhos Regionais, tendo em vista alguns desdobramentos do debate na teoria contemporânea. A perspectiva de *efeito democrático de efetividade* resulta da combinação de efeitos de esfera pública e institucionais que podem afetar a instituição participativa e provocar possíveis alterações em seus resultados. Conforme o esquema acima, os efeitos do associativismo englobam os efeitos produzidos nos atores direta ou indiretamente na instituição. A partir dessa perspectiva, entre os critérios adotados está o de aferir o sucesso das respostas às prioridades solicitadas regionalmente e a percepção de atores chave dos Conselhos Regionais. Ambos os critérios derivam dos resultados da atuação exclusiva dos atores nas instituições participativas no que tange ao atendimento das prioridades demandadas e nos impactos gerais produzidos no município. Para avaliar a questão da efetividade dos Conselhos Regionais, partimos de uma análise mais geral e dedutiva, derivada de nossas observações e das percepções de atores abrangidos pela pesquisa, para esclarecer alguns dos questionamentos que direcionam esta pesquisa. *Em relação à efetividade*, considerando o desenho apresentado pelos Conselhos Regionais, duas possibilidades são mais palatáveis. A primeira se estabelece na fase de *proposição*, tendo o associativismo como ator responsável pela efetividade dos conselhos. Isso deriva da autogestão dos atores sociais internamente aos conselhos, no que tange especialmente à sua capacidade de propor, sugerir, articular, disputar e promover suas demandas locais.

A segunda se relaciona à fase *técnica-política*, na qual a força associativa é canalizada em direção a um terceiro, no caso, o executivo municipal, que deve encaminhar, justificar, defender e implementar as demandas prioritárias trazidas à tona anualmente pelos conselheiros regionais. De acordo com essas fases, podemos aventar algum grau de efetividade, à medida que as prioridades e os papéis sejam de fato atendidos ou cumpridos. Assimilando a efetividade dos conselhos enquanto campos polares, podemos entender que na primeira fase os resultados ou a efetividade são produtos do associativismo, enquanto na segunda, o associativismo ocupa a posição de um expectador dos resultados, cabendo ao executivo a responsabilidade pelos resultados dos conselhos. Esse desenho implica

que a efetividade também seja pensada em dois momentos, embora os resultados finais sejam o enfoque central.

Assimilando a efetividade como um resultado, é possível visualizar algum nível de efetividade, à medida que as demandas passam a ser acolhidas e respaldadas pela sociedade política, que autoriza a execução. Se considerarmos o esforço do associativismo em apontar suas demandas e se mobilizar por seu acolhimento, podemos afirmar que o associativismo atinge os resultados esperados e possíveis. No entanto, em relação à segunda fase, que depende principalmente da vontade política dos mandatários, é possível crer que os mesmos são pouco efetivos quanto a um retorno mais imediato. Contudo, os Conselhos Regionais não se resumem apenas as prioridades maiores que são levadas ao executivo e à Câmara de Vereadores, mas a um conjunto maior de atividades de demandas menores. Nesse caso, os conselhos apresentam melhores resultados que, como vimos nas entrevistas, são bem avaliados pelos atores associativos.

Em termos mais objetivos, retomando os gráficos deste capítulo, vemos que o número de prioridades é relativamente alto em quase todas as regiões, com exceção da Região do Centro, mas seu atendimento é baixo. Também vimos, no que tange à quantificação das demandas, que, ao longo dos anos, houve uma queda nos números, de modo que os anos iniciais eram caracterizados por um número maior de demandas. Isso nos faz refletir sobre duas hipóteses: a de que os números decaíram em virtude das demandas serem atendidas pelo executivo ou porque foram abandonadas por conta de outras demandas mais emergenciais. Em todo caso, a atuação do associativismo é um fator importante no desenho dos Conselhos Regionais, embora seu alcance seja de certo modo limitado. Nesse caso, os atores são mais efetivos ao longo das etapas em que exercem plena autonomia, não tendo a mesma efetividade no que compete exclusivamente ao executivo, embora também influenciem essas etapas através de outros canais ou através do encaminhamento e votação da LOA, junto à Câmara de Vereadores. Em todo caso, cremos que a efetividade possa ser considerada um resultado ou efeito democrático consistente do associativismo comunitário local.

6.3.2 Chegando a um possível desfecho: a atuação e a potencialidade democrática do associativismo comunitário nos Conselhos Regionais de Campo Grande - MS

A visão mais receptiva do associativismo comunitário de Campo Grande derivou de diversos aspectos, que transitaram desde as contribuições teóricas acerca da virtuosidade das associações na democracia até o papel desempenhado pelas associações locais e o desenho mais favorável às demandas sociais dos Conselhos Regionais. O debate trazido à luz, bem como a teoria predominante coadunou com a expectativa de encontramos nos Conselhos Regionais atores potencialmente democráticos. Contudo, agora chegando a um desfecho, percebemos que há alguns aspectos que não permitem apontar com segurança as contribuições democráticas do associativismo. Entre os resultados encontrados nesta investigação, podemos analisar duas perspectivas. A primeira se refere aos próprios atores que são vistos como responsáveis pelos resultados dos conselhos, haja vista que o desenho da instituição favorece sua atuação. Já a segunda perspectiva mostra a limitação desses atores, mostrando que os resultados também dependem da atuação do executivo. Assim, no que tange à responsabilidade integral dos atores, foi possível identificar que o associativismo comunitário influencia os resultados dos conselhos, provocando o atendimento das prioridades regionais.

O grau de atuação dos atores, no entanto, é variável, sendo que alguns apresentam uma participação mais intensa no relacionamento com sociedade política, articulando e mediando os interesses de sua comunidade, como ocorre, por exemplo, com as articuladoras, as associações de moradores e os clubes de mães. Contudo, a atuação desses atores se limita em maior medida à primeira parte do processo, ou seja, a parte relacionada ao debate e ao estabelecimento de demandas. Na segunda fase do ciclo de funcionamento dos conselhos, a atuação do associativismo se torna mais pontual e envolve também sua capacidade de articulação e influência nos bastidores da sociedade política. Em todo caso, o papel do associativismo é importante para o sucesso dos Conselhos Regionais.

Em relação à segunda perspectiva, vimos que o executivo desempenha um papel mais central, tendo maior responsabilidade sobre as prioridades apresentadas, no sentido de atender as demandas pleiteadas, pois é prefeitura que analisa tecnicamente as prioridades antes do envio para composição da Lei Orçamentária Anual à Câmara de Vereadores. Além disso, o executivo também é um ator político com capacidade de arregimentar políticos, no caso vereadores, que defendam sua pauta. Ambas as perspectivas nos permitiram tecer alguns apontamentos, confirmando em partes a teoria mais receptiva aos atores do associativismo e sua possível virtuosidade e também refutando seu papel neste caso, à medida que o associativismo como visto também depende da vontade política do executivo.

Se considerarmos outras experiências participativas semelhantes, vemos que alguns aspectos impactam diretamente nas instituições. Wampler (2003) deixou algumas pistas neste sentido, ao analisar os orçamentos participativos brasileiros. Segundo o autor, entre os motivos que levaram algumas experiências de OP a terem melhores resultados do que outras estariam o desenho específico da instituição e a vontade política dos mandatários municipais. Isso também se aplica aos Conselhos Regionais, uma vez que o desenho do associativismo influencia nos resultados das demandas, ao mesmo tempo em que os atores são, de certa forma, limitados, não tendo controle sobre seus resultados finais, à medida que isso compete ao executivo. Por outro lado, podemos dizer que o associativismo dos atores contemplados na pesquisa apresenta alto potencial democrático ao sanar diversos problemas regionais, quando estes não se restringem às prioridades levadas ao executivo anualmente, ou seja, quando se trata de demandas menores, mais não menos importantes, internas ou externas ao raio de atuação dos conselhos. Graças ao seu perfil mais propício à intermediação, as articuladoras e as associações de moradores apresentam um maior potencial democrático em relação, por exemplo, aos clubes de mães. Esse potencial depende da atuação e da capacidade de influenciar os resultados de suas demandas previstas em orçamento.

Em todo caso, o papel fundamental relativo aos resultados compete ao executivo e, havendo desatenção às demandas apresentadas pela comunidade, o

mesmo deverá arcar com o ônus e o descrédito popular. Essa situação ocorreu, por exemplo, durante o mandato do ex-prefeito Alcides Bernal que, diferentemente da primeira gestão de André Puccinelli, não teve uma boa aceitação por parte do associativismo comunitário local, dada a sua atuação em pautas contrárias ao público associativo. De qualquer forma, embora os conselhos possam ser menos prestigiados por alguns prefeitos, o fato é que o associativismo comunitário tem demonstrado capacidade de articulação para manutenção desses espaços, que não são subutilizados, sendo bem incorporados pelos atores como espaço de articulação e luta.

A efetividade do associativismo é percebida de modo positivo pelos atores, uma vez que há um sentimento de eficácia por parte dos atores investigados em relação a sua atuação nos conselhos. No entanto, com relação a dados mais objetivos, os resultados são relativamente baixos, à medida que o acolhimento das demandas também depende do executivo. Esse aspecto poderia ser minimizado se fossem estipulados valores do orçamento para serem investidos nas demandas populares, a exemplo do que ocorreu com o OP de Porto Alegre. Por outro lado, embora não analisemos a influência da Câmara de Vereadores em nossa abordagem é possível que a mesma também exerça grande influência nos Conselhos Regionais, pois, como reportou o ex-prefeito André Puccinelli, apenas no início alguns vereadores tinham receio de que os conselhos seriam seus competidores. No entanto, acreditamos que esse receio ainda ocorre na atualidade, já que os conselhos podem também ser palco político significativo de contatos e possíveis candidatos, dada a maior proximidade com a população periférica.

Em linhas gerais, é possível afirmar que os atores do associativismo comunitário apresentem alta potencialidade democrática, contribuindo para os resultados e a efetividade dos conselhos como um todo. Diferentes aspectos permitem analisar que o associativismo contribui tanto externa como internamente nos conselhos, em virtude de realçar os valores democráticos, ampliando a democracia. Além disso, o associativismo se mostra dinâmico se renovando, aperfeiçoando sua atuação, ao influenciar e contribuir democraticamente para os

resultados e o sucesso dos Conselhos Regionais a partir das diferentes ações desempenhadas.

Observações finais

Tentamos neste capítulo, problematizar e apresentar alguns achados de nossa investigação sobre a potencialidade do associativismo no âmbito dos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS. Os subsídios trazidos à tona mostram resultados relevantes com relação à atuação do associativismo, embora esses também dependam da atuação do executivo, o que compromete o poder, a efetividade e a influência do associativismo nos resultados dos conselhos. Em todo caso, à luz da teoria normativa, o associativismo local apresenta grandes possibilidades ou aspectos que reforçam a ideia de potencialidade democrática, pois o papel desempenhado pelo associativismo encontra eco na literatura e na contribuições que mostra ser relevantes para o município de Campo Grande .

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as leis que regem as sociedades humanas, existe uma que parece mais precisa e mais clara que todas as outras. Para que os homens permaneçam civilizados ou assim se tornem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições.

Alexis de Tocqueville

A teoria política democrática retomou o debate sobre o associativismo, destacando nas últimas décadas a virtuosa contribuição do associativismo para o aprofundamento da democracia. O legado tocquevilleano e o histórico da vida associativa norte-americana tornaram-se um dos parâmetros para compreender o desenvolvimento do associativismo, seus efeitos e potencial democrático. No Brasil, o associativismo foi relacionado principalmente à teoria da ação coletiva, em especial aos movimentos sociais no período de democratização. Contemporaneamente, o debate acerca do associativismo se ampliou e várias lacunas surgiram, tendo em vista a amplitude das associações, os contextos e os potenciais efeitos produzidos. Diante desse cenário, buscamos analisar a atuação e a potencialidade do associativismo em um campo ainda pouco comum, ou seja, o das instituições participativas. Embora o olhar proposto seja limitado, tentamos visualizar as contribuições do associativismo local em um ambiente mais restrito e com um enfoque em um estudo de caso exploratório, a partir de uma instituição ainda pouco explorada pela teoria: Conselhos Regionais de Campo Grande - MS. Dessa forma, resgatamos alguns aspectos do desenvolvimento do associativismo, contemplando no terreno brasileiro, alguns atores clássicos, que apresentavam grande autonomia e atuação no âmbito dos Conselhos Regionais. O desenho

desses conselhos também é reflexo do panorama político, podendo também ser entendido como uma forma de canalizar as demandas do associativismo. Os atores do associativismo comunitário dominaram esses canais, desenvolvendo outra forma de atuação, ancorados nas carências e nos problemas periféricos ainda não solucionados. As associações de moradores, comunitárias e clubes de mães ocuparam nesse cenário uma condição especial, dividindo seu protagonismo com outras entidades, como as articuladoras, que operam dentro de uma lógica de representação distinta de mediação e intermediação política.

As articuladoras desempenharam um papel significativo no assessoramento de demandas de seus representados, o que dificilmente ocorreria por outros canais, pois o respaldo político dos atores sociais fora dos conselhos mostrou-se pouco efetivo ou respeitado. Além disso, tanto os atores como os conselhos sofrem a influência direta do governo local, tendo sua atenção e prestígio variáveis ao longo da existência dos conselhos. Em contrapartida, a representatividade dos atores foi um ponto alto, de modo que quanto maior representatividade, maiores são as chances de uma partilha efetiva de poder na negociação com o estado (DAGNINO, 2002). De qualquer forma, a “ativação” dos conselhos regionais em Campo Grande na década de 1990 como instituições democráticas e participativas mostrou que os cidadãos podem acessar os direitos garantidos pela Constituição de 1998, pois a expansão de novas instituições democráticas tem potencial para produzir insumos positivos ao desenvolvimento (WAMPLER, 2015).

Na esfera dos Conselhos Regionais, os direitos são disputados entre os atores associativos e a sociedade política, através de pautas antagônicas, como ocorre, por exemplo, no caso de projetos políticos diferenciados, que muitas vezes ultrapassam o palco dos Conselhos Regionais, como é o caso da discussão do Plano Diretor do município. Em termos dos conselhos, vale registrar ainda que muitas vezes o gestor público tem recursos escassos ou pouca vontade de produzir mudanças efetivas nas comunidades. Para Buainan (2006), os baixos recursos já eram alguns dos entraves ao atendimento das demandas dos conselhos desde 2002, quando os conselhos muitas vezes não eram atendidos pelo governo, devido

ao baixo orçamento do município. Diante desse cenário, os atores do associativismo comunitário agem tanto interna como externamente aos Conselhos Regionais, sendo agentes importantes da democracia, especialmente no âmbito do desenvolvimento urbano.

As expectativas dos atores para o atendimento de suas demandas e os resultados alcançados pelos conselhos como um todo são reflexos de um associativismo dinâmico, autônomo e, sobretudo, potencializador da democracia local. Em todo caso, os conselhos encontram-se em uma posição conjuntural estratégica e oportuna, estando interconectados com as instâncias de desenvolvimento urbano, embora sem toda a força política necessária para maior celeridade no atendimento de suas demandas prioritárias. Dessa forma, percebemos que os conselhos necessitam de atores que operem cada vez mais de forma efetiva e em sinergia com demais atores sociais e políticos. Essa dimensão abre espaço para que atores mais “idealistas” desempenhem papéis relevantes, protagonizando ações mais abrangentes e significativas que ressaltem a força destes espaços na arena política local. A projeção e a força dos conselhos se legitimam pela sua capacidade de operar em contextos em que atores sociais isolados não obteriam êxito. Assim, o reduto dos conselhos torna-se um campo de representação em que articuladoras, associações de moradores e representantes de bairros e de diversas outras entidades que compõem os conselhos mantêm um movimento mais efetivo de deliberação argumentativa.

A efetividade dos conselhos também é percebida por seus atores como resultado de sua atuação no associativismo comunitário local. Todavia, o fato de não haver um instrumento único de *accountability* prejudicou uma análise mais abrangente do ponto de vista de seus resultados, o que não anulou a análise de sua efetividade como política pública. Por esse viés, como assinalamos no decorrer de nosso debate, tendo como parâmetro o êxito ou fracasso de determinada política, podemos afirmar que os Conselhos Regionais são plenamente efetivos por um conjunto de razões que abordamos parcialmente ao longo do texto. No entanto, talvez o aspecto mais positivo que remete a essa ideia esteja no fato de que a efetividade da instituição é reflexo direto de seus atores e do desenho da própria

instituição. Nesse caso, não podemos afirmar que a instituição é efetiva e seus atores não, pois ambos se complementam de modo aprofundado nessa experiência, formando um só corpo.

A ideia inicial era de melhor conhecer os atores e perceber como atuam dentro e fora dos Conselhos Regionais. Investigamos também, à luz da teoria normativa, se esses atores de fato produzem efeito democrático. Observamos que esses efeitos ocorrem, em parte, devido à ação desses atores, que atuam em um quadro mais amplo a partir dos seus embates, da pressão e da influência na transformação do município. Não obstante, os efeitos são mais individuais, ou seja, projetados por lideranças mais antenadas e compromissadas como os ideais comunitários.

Em termos de participação popular, no entanto, os conselhos são muito mais tímidos e apresentam maior número de participantes apenas em momentos específicos, o que é diferente, por exemplo, dos anos de ouro do orçamento participativo porto-alegrense. A singularidade desses conselhos está na representação ativa das demandas populares e na disputa e articulação de demandas regionais dentro e fora dos conselhos, o que também repercute nos efeitos institucionais diferenciados entre as regiões. Embora os atores do associativismo também dependam do executivo em sua etapa final para obterem maiores êxitos, é possível perceber que produzem efeitos democráticos positivos mesmo que discretos na instituição.

Os resultados mostram que as associações e os conselhos são uma única estrutura, embora dependam tanto da ação associativa como da política. Nesse sentido, seus resultados podem não depender única e exclusivamente de um ator específico ou de seu desenho participativo, mas também de fatores externos a eles. A demasiada expectativa depositada em instituições mostra muitas vezes resultados desvirtuados, pois lidamos com forças políticas heterogêneas e projetos complexos no âmbito das disputas que requerem atores cada vez mais dinâmicos e ativos para lidar com essas forças, de modo que atribuir aleatoriamente aos espaços participativos a eliminação de entraves ou mesmo a instauração da cidadania levaria ao seu fracasso (DAGNINO, 2002). Essa realidade pode ser muito bem

representada pelos Conselhos Regionais, haja vista seus posicionamentos em relação às mudanças urbanas derivadas tanto dos Conselhos Regionais, como do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU e dos planos diretores do município.

Enfim, analisando as percepções dos atores entrevistados e a literatura, temos nos Conselhos Regionais um instrumento democrático importante de atuação associativa e com alta potencialidade democrática se considerarmos a mobilização e luta política dos atores em diversas frentes. Não é possível negar esta atuação, embora, os subsídios empíricos sejam difíceis de mensurar. Contudo, resta as percepções, os dados e as memórias de seus atores que dão luz a possibilidade de interpretar e apontar algum nível de potencialidade democrática as suas atuações junto aos Conselhos Regionais. Embora percebamos ao longo da pesquisa algumas deficiências na instituição, tal como a ausência de mecanismos ou instrumentos efetivos de prestação de contas ou de *accountability*, o mesmo ainda é um espaço fecundo de desenvolvimento e aprofundamento da democracia.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebeca; SARAFIM, Lisandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n.2, p. 325-357, jun. 2014.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzinéia; SILVA, Rafael. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistências social do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, ago. 2016.

ALEXANDER, Jeffrey. Ação Coletiva, cultura e Sociedade Civil. **Rev. Bras. Ciências Sociais**, São Paulo, v.13, n. 37,p. 5-31, jun. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091998000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 abr. 2014.

ALONSO, Ângela. Associativismo *avant la lettre* – as sociedades pela abolição da escravidão no Brasil oitocentista. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 28, p. 166-199, dez. 2011.

_____; SERAFIM, Lizandra; DOWBOR, Monica. Microterritorialidade e controle societal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

ANDREWS, Kenneth Et. al. Leadership, membership, and voice: civic associations that work. **AJS**, Chicago, v. 115, n. 4, p. 1191-1242, jan 2010.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 149-175, 1997.

_____. Democratization and Changes in the Pattern of Association in Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 42, n. 3, p.54-76, 2000.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443 –464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: Mapeando um debate. In: PIRES, R. (Org.), **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, Coleção Diálogos do Desenvolvimento, v. 7. p.13-28, 2011.

_____. RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, p. 11-58, 2004.

AZEVEDO, Sergio. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: JUNIOR, O. A; CHRISTOVÃO, A. C; NOVAES, P. R. (Orgs). **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. IPPUR/UFRJ, p. 17-25, 2011.

BAIERLE, S. **Lutas Urbanas em Porto Alegre: Entre a Revolução Política e o Transformismo**. Porto Alegre:ONG Cidade, 2007.

BAQUERO, Marcello. Alcances e limites do capital Social na construção democrática. In: BAQUERO, M. (Org). **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 19-70, 2001.

_____. Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura política e capital social no Brasil. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 05, p. 165-186. out. 2004.

_____; PRÁ, J.R. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BARBOSA, Tiago A; SILVA, Marcos A. Partidos e eleições no Mato Grosso do Sul.

Paraná Eleitoral. Curitiba, v.1; nº 1, p.79-102, mai. 2012.

BIDERMAN, Ciro; SILVA Glauco. P. Estimating the Impact of Participatory Budget on Observed Outcomes. XXXV **Encontro Nacional de Economia**, Recife, 2007.

BITTAR, M. **Estado, educação e transição democrática em Mato Grosso do Sul.** Campo Grande: UFMS, 1998.

_____. **Geopolítica e separatismo na elevação de Campo Grande a capital.** Campo Grande: Ed. UFMS, 1999.

_____. **Mato Grosso do Sul a construção de um estado: Regionalismo e divisionismo no sul de Mato Grosso.** Campo Grande: Ed. UFMS, v. 1, 2009a.

_____. **Mato Grosso do Sul a construção de um estado: Poder político e elites dirigentes sul-mato-grossenses.** Campo Grande: Ed. UFMS, v. 2, 2009b.

BOSCHI, Renato R. **Arte da associação: política de base e democracia no Brasil.** São Paulo: Edições Vértice, 1987.

BUAINAIN, Maura S. N. **Campo Grande, memória em palavras: a cidade na visão de seus prefeitos.** *E-book.* Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande. Campo Grande, 2006. Disponível em: <<http://www.capital.ms.gov.br/planurb/downloads/livro-campo-grande-memoria-em-palavras>>. Acesso em 05.07.2016, 10:40:25.

CARDOSO, Rute. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B; ALMEIDA, MHT. (ORGs) *Sociedade política no Brasil pós-61* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 313-350.

CARLOS, Euzinéia. Movimentos sociais e instituições participativas: os efeitos institucionais do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **RBCS**, v. 30 n. 88, p. 83-99, jun. 2015.

CUNHA, Eleonora. S. M. **Efetividade deliberativa de conselhos de assistência social.** Jundiá: Paco Editorial. 2013.

Evelina Dagnino. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org), **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, 2002,.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, nº 5, p. 149-164 out. 2004.

_____. OLVERA, Alberto. J. e PANFICHI, Aldo. (ORGs). **A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, p. 13-91, 2006.

DICIONÁRIO UNESP do português contemporâneo. São Paulo: UNESP, 2004.

DICIONÁRIO Aurélio de português online. 2017. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

DINIZ, Eli. Favela: Associativismo e participação social. In: BOSHI, R. R. **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 27-74, 1983.

DRYZEK, John S. Democratization as Deliberative Capacity Building. **Comparative Political Studies**, v. 20, n. 10, p. 1-24, apr. 2009.

EDWARDS, M. **Civil society**. Polity Press. New York. Cambridge, 2004.

FERRAREZI, Elisabete. Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2001.

FERREIRA JUNIOR, Amarilio; BITTAR, Marisa; GROSSO, Fausto M. Política, partido e estado: uma análise do governo de esquerda em Mato Grosso do Sul. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 2, n. 3, p. 69-78, set. 2001.

FERREIRA, Regina F. A Reforma Urbana, o Estatuto das Cidades e os Planos Diretores In: JUNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C; NOVAES, P. R. (Orgs). **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: Programa Interdisciplinar de Formação

de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. IPPUR/UFRJ, p. 45-52, 2011.

FUNG, Archon. Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. **Annual Review of Sociology**, v. 29, p. 515-539, 2003.

GANANÇA A. C. **Associativismo no Brasil**: características e limites para construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. 2006. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-IPOL, Brasília, 2006.

GASTON, William. Civil Society and the "Art of Association". **Journal of Democracy**. Johns Hopkins University Press, v.1, n. 11, p. 64-70, 2000.

GAY, Robert. Neighborhood associations and political change in Rio de Janeiro. **Latin American Research Review**, v. 25, n. 1, p. 102-118, 1990.

GOHN, Maria G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. (Org.). **Repensando la experiência urbana de América Latina**: cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires: CLASCO. p. 175-201, 2000.

_____. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petropolis: Vozes, 2010.

GOLD, Roger; FERNANDES, Roberto, Structures of mediation: a formal approach to brokerage in transation networks. **Sociological Methodology**, v. 19, p. 89-126, 1989.

HERREROS, Francisco. Social capital, associations and civic republicanism. In: SAWARD, M. **Democratic Innovation**: Deliberation and association. Routledge, London, p. 184-194, 2003.

HIRST, Paul. Renewing Democracy Through Associations. **The Political Quartely Publishing**, p. 409-421, 2002.

HOUTZAGER, Peter; LAVALLE, Adrian; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org), **Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, p. 257-322, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IVO, Anete B. L. **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. CLASCO. Buenos Aires, 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/prologo.pdf>. Acesso em 10 abr. 2017.

JACOBI, Pedro. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: Reflexão sobre a Literatura nos Anos 70 e 80. BIB, Rio de Janeiro, n. 23 pp. 18-34 1, “ semestre de 1987.

JARA, Felipe H. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. e PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, p. 343-368, 2006.

JESUS, Ronaldo P. Associativismo do Brasil do século XIX: repertório crítico dos registros de sociedades no Conselho do Estado 1860-1889. **Lócus**. Revista de História, Juiz de Fora, v.13, n.1,p. 144-170, 2007.

JUNIOR, Orlando. A. A participação popular na elaboração dos Planos Diretores. **E-Metrópolis**: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos Regionais, ano 1, p.3-5, mai, 2010.

KAUFMAN, Jason. Three views of associationalism in 19th century America: Na empirical examination. **American Journal of Sociology**, v. 104, n. 5, p.1296-1345, mar, 1999.

KLIKSBERG, Bernado. Seis teses não convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 33, p. 7-37, maio, 1999.

KOWARICK, Lúcio. Movimentos urbanos nos Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. 1986. Disponível em:

<http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_03.htm> Acesso em 15 mai. 2016.

LANDIM, L. (Org). **Sem Fins Lucrativos**: As organizações não-governamentais no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto da Religião, 1988.

_____. Defining the Nonprofit Sector: Brazil. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n. 9, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993.

Disponível em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.5859&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em 22. Mai. 2016.

_____. FASFIL: Você já se alistou. Rio de Janeiro, **Insight**. Ano 7, n. 29, jun, 2005.

_____. Associativismo e organizações voluntárias. In: **Estatísticas do Século XX**. IBGE: Rio de Janeiro, p. 61-87, 2006.

LAVALLE, Adrian G. **O estatuto político da sociedade civil**: evidências da Cidade do México e de São Paulo. Brasília: Cepal, 40 p, 2011a.

_____. Participação, valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, p. 33- 42, 2011b.

_____. CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata. M. Quando os atores saem de cena: continuidades e mudanças na centralidade de movimentos sociais. **Política e Sociedade**, n. 5,p. 37-55. out, 2004.

_____. Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis. **Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP**, SP, nov.2006.

_____. HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. São Paulo, **RBCS**, v. 21, n. 60,p.43-66, fev. 2006a.

_____. _____. _____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. São Paulo, **Lua Nova**, p.49-103, 2006b.

_____. _____. _____. A construção política das sociedades civis. In: LAVALLE, A. G. (Org). **Horizonte da política**: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Ed. Unesp, p. 185-236, 2012.

_____. CASTELLO, Graziela; BICHR, Renata. M. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. São Paulo, **RBCS**, v. 23, n. 68, p. 67-95, out. 2008.

_____. VERA I. Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. São Paulo, **Lua Nova**, n. 84, p. 353-364. 2011.

_____. BUENO, Natália. Sociedade Civil e intermediação política: associações de bairro e ONGs em duas metrópoles latino-americanas. In: MARQUES, E. (Org). **Redes Sociais no Brasil – Sociabilidade, organizações civis e políticas públicas**. Belo Horizonte: Fino Trato, p. 173-210, 2012.

_____. Von BULOW, Marisa. Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes. **Política e Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 125-165, dez. 2014.

_____. ZAREMBERG, Gisela. Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política. **Revista Mexicana de Ciências políticas e Sociais**, nº 221, p.19-50, ago. 2014.

_____. BARONE, Leonardo. Conselhos, Associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (Org). **Trajetórias das desigualdades**: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, p.51-76, 2015.

_____. SZWAKO, José. Sociedade Civil, Estado e Economia: argumentos, contra argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**. Campinas, v. 21, n.1, p-157-187, 2015.

_____. VOIGT, Jéssica; SERAFIM, Lizandra. Afinal, o que fazem os conselhos e quando o fazem: padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. Rio de Janeiro: **Dados**, v. 59, n. 03, p. 609-650, 2016.

LOCKS, Pompilio. Usos teóricos do associativismo na ciência política. São Paulo. **BIB**, n. 82, p.57-80, set. 2017

LUCHMANN, Lígia H. A representação no interior das experiências das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007.

_____. Associações, participação e representação: combinações e tensões. São Paulo, **Lua Nova**, n. 84,p. 353-364, 2011a.

_____. Associativismo e democracia no Brasil contemporâneo. Belo Horizonte, **Em Debate**, v. 3 n. 4, p. 44-51, dez. 2011b.

_____. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. Curitiba. **Rev. Sociol. Polít.** v.20, n. 43,p. 59-80, 2012.

_____. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **RBCS**, v. 29, n. 85, 159-178, jun. 2014a.

_____.**Impactos democráticos do associativismo:** questões teóricas metodológicas. In: ROMÃO, W. MARTELLI, C., PIRES, V. (Orgs). **Participação política no Brasil:** Ação coletiva e interfaces socioestatais. Cultura Acadêmica. São Paulo.p.25-41, 2014b.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Raquel; e POWER, Timothy. Partidos **conservadores no Brasil contemporâneo:** quais são, o que defendem, quais são suas bases. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MICHELINI, Rita C. B. **Conselhos Regionais de Campo Grande: Quem são estes cidadãos?** 2004. 92 f. (Monografia de especialização em Gestão de Iniciativas Sociais). COPPE/UFRJ. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2004.

MINAYO, Maria C. S. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**, n. 33, p. 83-91, 2009.

PAXTON, Pamela. Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship. **American SociologicalReview**, v. 67, n. 2,p. 254 - 27, Apr. 2002.

PIRES, Roberto R. (Org.), **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, Coleção Diálogos do Desenvolvimento, v. 7, p. 347-364, 2011.

_____. Da sociedade para o estado: desafios da participação do Brasil. In: MARX, V. **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre:UFRGS/CEGOV, p. 181-200, 2014.

_____. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: **PIRES, R. R. (Org.), Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, Coleção Diálogos do Desenvolvimento, v. 7, p. 347-364, 2011.

PROGREBINSCHI, Thamy. Democracia pragmática: pressupostos de uma teoria normativa empiricamente orientada. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 53, n. 03, p. 657-693, 2010.

PUTNAM, Robert D. **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

_____. Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, v.6, n.1, p. 65-78, jan, 1995.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Ailton. A metamorfose do orçamento participativo: mudança no governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Rev. Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, fev, 2012.

ROBTEUTSCHER, Sigrid. Associative democracy: fashionable slogan our constructive innovation. In: SAWARD, M. **Democratic Innovation: Deliberation and association**. LondonRoutledge, p. 172-183, 2003.

ROCHON, Thomas R.; STOLLE, Dietlind.Are all association alike. **American Behavioral Scientist**, v. 42, n. 1, sept, 1998, 47.Disponível em: <<http://abs-sagepub.com.ez88.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em 10 jun. 2014.

ROMÃO, W. M. **Nas franjas da sociedade política**: estudo sobre o orçamento participativo. 2010. 235 f. Tese (Doutorado em Sociologia)- USP. Faculdade Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia. São Paulo,

2010.

_____. Qual efetividade? O atual debate sobre as instituições participativas. In: XIII SIMPÓSIO IBEROAMERICANO DE FILOSOFIA POLÍTICA DA UFJF, Instituto de Ciências Humanas – UFJF, Juiz de Fora. **Anais**. Não Paginado, 2013.

_____. Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, set. 27 p., 2014

SADER, Eder. Movimentos sociais. In: SADER, E. **Quando os novos personagens entram em cena: experiências, fala e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980**. São Paulo: Paz e Terra, p. 197-315, 1988.

SAUER, Leandro, CAMPELO, Estevan. CAMPILLÉ, Maria A. **Mapeamento dos índices de inclusão e exclusão social em Campo Grande – MS: uma nova reflexão**. Campo Grande: Ed. Oeste, 2012. Disponível em: <<https://www.campogrande.ms.gov.br/sas/wpcontent/uploads/sites/19/2016/12/Mapeamento-dos-Indices-de-Inclusao-e-Exclusao-Social-em-Campo-Grande-MS.pdf>> Acesso em 20 jan. 2017.

SCHLESINGER, Arthur. Biography of a Nation of Joiners. **The American Historical Review**, v 50, n. 1, p.1-25, out, 1944.

SCHERER-WARREN Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

_____; LUCHMANN, Lígia. Situando o debate sobre os Movimentos sociais e sociedade civil no Brasil - Introdução. **Política & Sociedade**, n. 5, p.13-35, out, 2004.

SILVA, Welington F. M. **Descentralização na política urbana de Campo Grande como possibilidade de desenvolvimento**. 2007, 151 f. Dissertação. (Mestrado em Geografia) - UFMS. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Aquidauana, 2007.

SKOCPOL, Theda. **Diminished democracy: from membership to management in American civic life**. University Oklahoma Press, 2003.

SOUZA, Claudio F. **Terra e poder em Mato Grosso do Sul: as alianças políticas e os projetos de educação**. 1997, 232 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. 1997.

STOVEL, Kateherine; SHAW, Lynette. Brokerage. **Annu. Rev. Sociol.**, n. 38, p. 139-158, apr. 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, p.47-104, 2002.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org). **Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, p. 323-370, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo. Sistematização, efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C; TEIXEIRA, A. C. (Orgs). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, p. 97-119, 2000.

_____. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo, Cortez, 2002.

_____. Organizações da sociedade civil e poder público. **Teoria e Sociedade**, número especial, p.72-93, mar, 2005.

TEIXEIRA, Ana; DAGNINO, Evelina; SILVA, Carla. A. La constitución de la sociedad civil em Brasil. In: **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina**. Cidade do México: Unicamp e Fondo de Cultura Económica, p.21-73, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis, Democracia na América: Leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WALZER, Michael. The civil society argument. Gunnar Myrdal Lecture. University of Stockholm. October, 1990.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições

participativas. In: PIRES, Roberto R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 43-52, 2011.

_____. Activating democracy in Brazil: Popular participation, social justice and interlocking institutions. Indiana: University of Notre Dame, 2015.

_____. Orçamento participativo: uma explicação para ampla variação de resultados In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 61-88, 2003.

_____. AVRITZER, Leonardo. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. **Comparative Politics**, v. 36, n. 3, p. 291-312, apr, 2004.

WARREN, Mark. E. **Democracy and Association**. New Jersey: Princeton, 2001.

_____. What kind of civil society is best for democracy? Portuguese **Journal of Social Science**, v. 3, n. 1, p. 37-47, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**, 3º ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Documentos oficiais consultados

BRASIL, Presidência da República, Lei nº 12.879 de 05 de novembro de 2013. Dispõe sobre a gratuidade dos atos de registro, pelas associações de moradores necessários à adaptação estatutária à Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e para fins de enquadramento destas entidades como organização da Sociedade Civil de Interesse Público. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 de nov. 2013.

BRASIL, Presidência da República, Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014. Institui Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 6.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Administração indireta. Municípios. Lei 2.503 de 04 de julho de 1988. Dispõe sobre o processo de planejamento e participação comunitária no desenvolvimento do município de Campo Grande e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, MS, de 05 jun, 1988, nº 2346, p. 27-31.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 3.871 de 05 de julho de 2001. Dispõe sobre o plano plurianual do município. **Diário Oficial de Campo Grande**. Poder Executivo. Campo Grande, MS, 10 de jul. 2001, nº 859, p. 1-2.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 3.927 de 21 de dezembro de 2001. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2002, e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**. Poder Executivo. Disponível em: <<http://apl04.pmcg.ms.gov.br:8080/leisweb/>>. Acesso em 20/10/2017.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 3.998 de 12 de dezembro de 2002. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2003, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 17 de dez. 2002, nº 1214, 64p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 4.117 de 15 de dezembro de 2003. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2004, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 16 de dez. 2003, nº 1467, 80p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 4.261 de 27 de dezembro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2005, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 29 de dez. 2004, nº 1719, 63p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 4.348 de 22 de dezembro de 2005. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2006, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 26 de dez. 2005, nº 1963, 84p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei Complementar nº 94, de 06 de outubro de 2006. Institui a política e o plano diretor de Campo Grande e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**. Suplemento. Campo Grande, MS, 09, out. 2006, nº 2.157, p. 1-8.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 4.418 de 24 de novembro de 2006. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2007, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 27 de nov. 2006, nº 2187, 224p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 4.570 de 19 de dezembro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2008, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 26 de dez. 2007, nº 2449, 104p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 4.694 de 17 de dezembro de 2008. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2009, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 23 de dez. 2008, nº 2694, 100p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 4.782 de 21 de dezembro de 2009. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2010, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 28 de dez. 2009, nº 2939, 100p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 4.915 de 17 de dezembro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2011, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 23 de dez. 2010, nº 3.180, 104p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 5.023 de 22 de dezembro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2012, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 23 de dez. 2011, nº 3423, 87p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 5.118 de 26 de dezembro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2013, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 27 de dez. 2012, nº 3670, 79p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 5.293 de 15 de janeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2014, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 02 de abr. 2014, nº 3989, 161p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 5.425 de 23 de dezembro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2015, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 29 de dez. 2014, nº 4.177, 105p.

CAMPO GRANDE (Município). Lei 5.640 de 22 de dezembro de 2015. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício financeiro de 2016, e dá outras providências. Suplemento. **Diário Oficial de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 23 de dez. 2015, nº 4.446, 105p.

CAMPO GRANDE (Município). Decreto 7.656 de 25 de maio de 1998. Aprova o regimento interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU. **Diário Oficial de Campo Grande**. Poder Executivo. Campo Grande, MS, 26 mai, 1998, nº 92.

CAMPO GRANDE (Município). Decreto 8.073 de 01 de setembro de 2000. Altera dispositivos do decreto 7.656 de 25/05/1998 que aprova o regimento interno do CMDU e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**. Poder Executivo. Campo Grande, MS, 04 de set. 2000, nº 654, p.5.

CAMPO GRANDE (Município). Decreto 9.985 de 14 de junho de 2007. Dispõe sobre a composição e funcionamento do CMDU e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**. Poder Executivo. Campo Grande, MS, 15 de jun. 2007, nº 2.329, p.3-4.

CAMPO GRANDE (Município). Decreto 10.274 de 22 de novembro de 2007. Dispõe sobre o regulamento do sistema municipal de planejamento – SMP, e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 23 nov. 2007, nº 2.428, p. 4-5.

CAMPO GRANDE (Município). Decreto 12.498 de 07 de março de 2008. Altera dispositivos do decreto nº 9.985 de 14/06/2007, que dispõe sobre a composição e funcionamento do CMDU. **Diário Oficial de Campo Grande**. Poder Executivo. Campo Grande, MS, 10 mar. 2008, nº 2.498, p. 1.

CAMPO GRANDE (Município). Decreto 11.740 de 01 de fevereiro de 2012. Aprova o regimento interno do Conselho Regional do Anhanduizinho. **Diário Oficial de Campo Grande**. Poder Executivo. Campo Grande, MS, 07 fev. 2012, nº 3.455, p. 1-12.

CAMPO GRANDE (Município). Decreto 12.221 de 04 de outubro de 2013. Cria a coordenadoria para assuntos comunitários dos movimentos sociais e populares e da outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**. Poder Executivo. Campo Grande, MS, 05 nov. 2013, nº 3.885, p. 1-2.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 19 mai. 1998. nº. 87, p. 2-5.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de resultado de eleição. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 08 de jun. 1998, nº 10. 1-10.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta. Campo Grande, MS, 24 de abr. 2000, nº 561, p. 3-4.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta. Campo Grande, MS, 15 de fev. 2002, nº 1006, p. 3-7.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de resultado de eleição. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 21 de mar. 2002, nº 1030, p. 7-16.

CAMPO GRANDE (Município).. Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 25 de mar. 2004, nº 1533, p. 9-12.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de resultado de eleição. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 25 de mai. 2004, nº 1574, p. 6-14.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 19 de abr. 2006, nº 2040, p. 4-8.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de resultado de eleição. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 15 mai. 2006, nº 2056,

p. 2-12.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 17 de abr. 2008, nº 2524, p. 4-8.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de resultado de eleição. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 07 de mai. 2008, nº 2535, p. 7-19.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 07 de abr. 2010, nº 3007, p. 2-5.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de resultado de eleição. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 13 de mai. 2010, nº 3032, p. 6-15.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 10 de mai. 2012, nº 3517, p. 7-10.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de resultado de eleição. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 01 de jun. 2012, nº 3533, p. 6-20.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 28 de abr. 2014, nº 4007, p. 3-9.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de resultado de eleição. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 17 de jun. 2014, nº 4.048, p. 2-12.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de entidades cadastradas. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 12 de jan. 2016, nº 4560, p. 4-7.

CAMPO GRANDE (Município). Edital de resultado de eleição. **Diário Oficial de Campo Grande**. Administração Indireta, Campo Grande, MS, 23 de jun. 2016, nº

4598, p. 14-27.

Banco de dados consultados online:

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Consulta. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em 21/08/2016.

BRASIL: PDET. Programa de Disseminação das estatísticas do Trabalho. Base de dados online. Ministério de Emprego e Trabalho. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em 10/05/2016.

BRASIL. Consulta a entidades qualificadas. Ministério da Justiça. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://justica.gov.br/acesso-a-sistemas/consulta-a-entidades-qualificadas>>. Acesso em 30 de agosto de 2016.

BRASIL: Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>. Acesso em 15 de julho de 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS: Biblioteca Digital de Teses e Dissertações – BDTD. Disponível em: <<http://bdttd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em 8 de junho de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais. Base de dados 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 e 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em 30 jul. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONOMICAS APLICADAS – IPEA. Mapa das organizações de sociedade civil. Disponível em: <<https://mapaosci.ipea.gov.br/>>. Acesso em 28 ago. 2016.

TRIBUNAL ELEITORAL DO MATO GROSSO DO SUL – TRE-MS. Resultado das eleições anteriores. Disponível em: <<http://www.tre-ms.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/resultado-das-eleicoes-anteriores>>. Acesso em 10 jun. 2016.

Artigos e/ou matéria de jornais consultados:

BARONE, Victor. Associações de moradores são frutos das dificuldades. **Portal Semana On**. Campo Grande, 12 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.semanaon.com.br/conteudo/1743/associacoes-de-moradores-sao-fruto-das-dificuldades>>. Acesso em 17/12/2016.

CLAJUS, Kleber. Após quase ser extinta, favelas ganham força e se proliferam. **Campo Grande News**. Campo Grande, 07 out. 2013. Disponível em: <<http://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/apos-quase-ser-extinta-favelas-ganham-forca-e-se-proliferam>> Acesso em 10/05/2016.

MAISONNAVE, Fabiano. Zeca do PT abandona “Bandeira” do partido. **Folha de São Paulo**. Agência Folha de Campo Grande. 05. Nov. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0511200105.htm>>. Acesso em: 12/05/2016.

CIDADES. Zeca tenta acelerar a implantação do Orçamento Participativo no estado. **Jornal Primeira Hora**. Campo Grande, n. 166, 2000.

Campo Grande têm 60 favelas e o problema deve aumentar. **Jornal dos Movimentos Sociais**. Campo Grande, n. 6, 1987a.

Posseiros Urbanos Criaram movimento em Campo Grande. **Jornal dos Movimentos Sociais**. Campo Grande, n. 7, 1987b.

50 mil posseiros na Capital. **Jornal dos Movimentos Sociais**. Campo Grande, n. 9, 1987c.

COMUNIDADE VIVA NOTÍCIAS. Campo Grande: PLANURB, n. 1, dez, 2005.

_____. Campo Grande: PLANURB, n. 2, jun, 2006.

_____. Campo Grande: PLANURB, n. 17, dez, 2012.

Relatórios, informes, outros.

CAMPO GRANDE. **Índice de qualidade de vida urbana de Campo Grande – MS.** Prefeitura Municipal de Campo Grande: PLANURB, 2008, 26 p. Disponível em: <http://www.pmcg.ms.gov.br/egov/downloadFile.php?id=8122&fileField=arquivo_dow&table=downloads&key=id_dow&sigla_sec=sisgran>. Acesso em 05.06.2016

_____. **Índice de qualidade de vida urbana bairros de Campo Grande – 2010.** Campo Grande: PLANURB, 2013, 53 p. Disponível em: <<http://www.pmcg.ms.gov.br/egov/download>>. Acesso: 05.06.2016.

_____. **Perfil socioeconômico de Campo Grande, 22º Ed.** Campo Grande, 2015. Disponível em: <www.pmcg.ms.gov.br/downloadFile.php?id=12362&fileField=arquivo>. Acesso em 05.06.2016.

_____. **Perfil socioeconômico de Campo Grande, 23º Ed.** Campo Grande, 2016. Disponível em: <<http://www.capital.ms.gov.br/sedesc/downloads/perfil-socioeconomico-de-campo-grande/>>. Acesso em: 01.10.2016.

_____. **Propostas apresentadas pelos Conselhos Regionais:** Orçamento ano 2000. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 27 p.

_____. **Propostas apresentadas pelos Conselhos Regionais:** Orçamento ano 2001. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 10 p.

_____. **Propostas apresentadas pelos Conselhos Regionais:** Orçamento ano 2002. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 12 p.

_____. **Relatório de Diretrizes Orçamentárias Apresentadas pelos Conselhos Regionais:** Orçamento ano 2003. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 27 p.

_____. **Solicitações dos Conselhos Regionais:** Orçamento ano 2004. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 16 p.

_____. **Solicitações dos Conselhos Regionais:** Orçamento ano 2007. Prefeitura Municipal, set, 2006. 12 p.

_____. **Memória da Discussão Comunitária da Proposta:** Orçamento de 2008. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 6 p.

_____. **Subsídios para elaboração da proposta orçamentária de 2009.** Solicitações apresentadas em reuniões públicas pelos Conselhos Regionais. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 10 p.

_____. **Subsídios para elaboração da proposta orçamentária de 2010.** Solicitações apresentadas pelos Conselhos Regionais. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 11 p.

_____. **Subsídios para elaboração da proposta orçamentária de 2011.** Solicitações apresentadas em reuniões públicas pelos Conselhos Regionais. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 12 p.

_____. **Subsídios para elaboração da proposta orçamentária de 2012.** Solicitações apresentadas em reuniões públicas pelos Conselhos Regionais. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 11 p.

_____. **Subsídios para elaboração da proposta orçamentária de 2013.** Solicitações apresentadas em reuniões públicas pelos Conselhos Regionais. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 10 p.

_____. **Subsídios para elaboração da proposta orçamentária de 2014.** Solicitações apresentadas em reuniões públicas pelos Conselhos Regionais. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 12 p.

_____. **Subsídios para elaboração da proposta orçamentária de 2015.** Solicitações apresentadas em reuniões públicas pelos Conselhos Regionais. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 5 p.

_____. **Subsídios para elaboração da proposta orçamentária de 2016.** Solicitações apresentadas em reuniões públicas pelos Conselhos Regionais. Prefeitura Municipal. Documento sem data. 7 p.

_____. **Subsídios para elaboração da proposta orçamentária de 2017.** Solicitações apresentadas em reuniões públicas pelos Conselhos Regionais. Prefeitura Municipal, jun, 2016. 6 p.

DALUTA/MS. Banco de Dados da Luta pela Terra. **Relatório de 2013**. Três Lagoas. Dezembro, 2014, 20 p. Disponível online em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_ms_2013.pdf.> Acesso em 23/08/2016.

OBSERVATÓRIO de Arquitetura e Urbanismo da UFMS. Os vazios urbanos na cidade de Campo Grande. **Relatório Final**. Campo Grande – MS, 2016, 215 p. Disponível em: <<http://www.capital.ms.gov.br/planurb/downloads/os-vazios-urbanos-na-cidade-de-campo-grande/>>. Acesso em 26.10. 2016.

9. APÊNDICES

9.1 Apêndice A – Questionário/roteiro de entrevista aplicado



Questionário e roteiro de entrevista

Associativismo comunitário campo-grandense – Associações/articuladoras

Data ___/___/___ Hora ___ Local ___ Bairro ___ RU _____

Perfil do entrevistado:

Função _____ Tempo na Função _____

Ano Nasc. _____ Sexo: (M) (F) Nível Instrução _____

Exerce atividade profissional _____ Qual atividade _____

Possui filiação partidária _____ Qual partido _____ Tempo _____

Participa de outros conselhos ou entidades _____ Qual (is): _____

Perfil da entidade:

Entidade : _____ Sigla _____

Ano de fundação ___/___/___ Total de Filiados _____ Ativos ___ Inativos _____

Quantidade filiados por tipo: Ass. Moradores _____ Ass. Comunitárias _____

Clube de Mães _____ ONGs _____ Ent. Religiosas _____ Ent. Assistenciais _____

Outras _____

Roteiro de entrevista

- 1) Sobre o contexto de surgimento da sua entidade;**
- 2) Seus objetivos, missão e público alvo;**
- 3) Incentivos e apoios recebidos;**
- 4) Perfil participativo ou de vinculação da entidade;**
- 5) Relações de parceria da entidade com outras entidades ou atores;**
- 6) Relações da entidade com outras instituições participativas;**
- 7) Sobre o contexto de surgimento dos Conselhos Regionais;**
- 8) Sobre as ações (mediação, articulação) desenvolvidas pela entidade junto aos Conselhos Regionais;**
- 9) Sobre as ações desenvolvidas externamente aos Conselhos Regionais;**
- 10) Sobre as principais demandas submetidas aos Conselhos Regionais;**
- 11) Sobre o atendimento das demandas e a prestação de contas dos Conselhos Regionais;**
- 12) Sobre as mudanças provocadas pelos conselhos no município de Campo Grande;**
- 13) Principais aspectos positivos e diferenciais dos Conselhos Regionais;**
- 14) Participação da comunidade e dos associados nesses conselhos;**
- 15) Sobre a efetividade e eficiência dos Conselhos Regionais no município;**
- 16) Qual associação ou entidade, considerando Associações de Moradores, Clube de Mães, Centros ou Associações Comunitárias, você considera mais relevante e atuante em Campo Grande no âmbito dos Conselhos Regionais?**

Obrigado pelas informações prestadas.

Observações gerais:

9.2 Apêndice B - Questionário complementar aplicado ao ex-prefeito de Campo Grande - MS



Questionário/entrevista: Conselhos Regionais com o ex-prefeito de Campo Grande e idealizador dos conselhos Sr. André Puccinelli

Data: 22 de novembro de 2016 Hora: 8:00 Local: Escritório Bairro: Centro

Roteiro de entrevista

- 1) **Qual foi o contexto de surgimento dos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS?**
- 2) **Quais eram os objetivos, missão e público alvo dos Conselhos Regionais?**
- 3) **Que papel o Sr. atribui a sua gestão no desenvolvimento desses conselhos?**
- 4) **Qual a importância dos Conselhos Regionais naquele momento?**
- 5) **Do ponto de vista da efetividade, como avaliou os conselhos ao final do seu mandato como prefeito?**
- 6) **O Sr. acredita que os Conselhos Regionais, enquanto modelo de participação, poderiam também ser aplicados em outras regiões do país tal como ocorreu com o Orçamento Participativo?**

Data da realização das entrevistas:

Entidade	Data
CRF	24/10/2016
UMAM	24/10/2016
UNICAM	25/10/2016
FEUMANS	25/10/2016
UCAF	26/10/2016
FECOPENS	17/11/2016
UCCMA	17/11/2016
Ex-prefeito André Puccinelli	22/11/2016
Clube de Mães Vila Vilma	22/11/2016
Associação de Moradores Vila Saraiva	22/11/2016
Clube de Mães Vila Abrão	23/11/2016
Associação de Moradores Coopavilla	24/11/2016
Associação de Moradores Pedro Pedrossian	24/11/2016

9.3 Apêndice C - Fotos dos encontros mensais dos Conselhos Regionais em 2016

<p>Reunião do Conselho Regional da Região do Segredo, realizada em 03/10/2016. Local: Centro Cultural Picolé.</p>	<p>Reunião do Conselho Regional da Região do Anhanduizinho, realizada em 06/10/2016. Local: Sala de Reuniões da PLANURB.</p>
	
<p>Reunião do Conselho Regional da Região do Lagoa, realizada em 24/10/2016. Local: Escola Municipal Jorge Saad.</p>	<p>Reunião do Conselho Regional da Região do Prosa, realizada em 25/10/2016. Local: Escola Municipal Elpídio Reis.</p>
	
<p>Reunião do Conselho Regional da Região do Imbirussu, realizada em 17/11/2016. Local: Escola Irmã Irma Zorzi.</p>	<p>Reunião do Conselho Regional da Região do Bandeira, realizada em 22/11/2016. Local: Sala de Reuniões da PLANURB.</p>
	

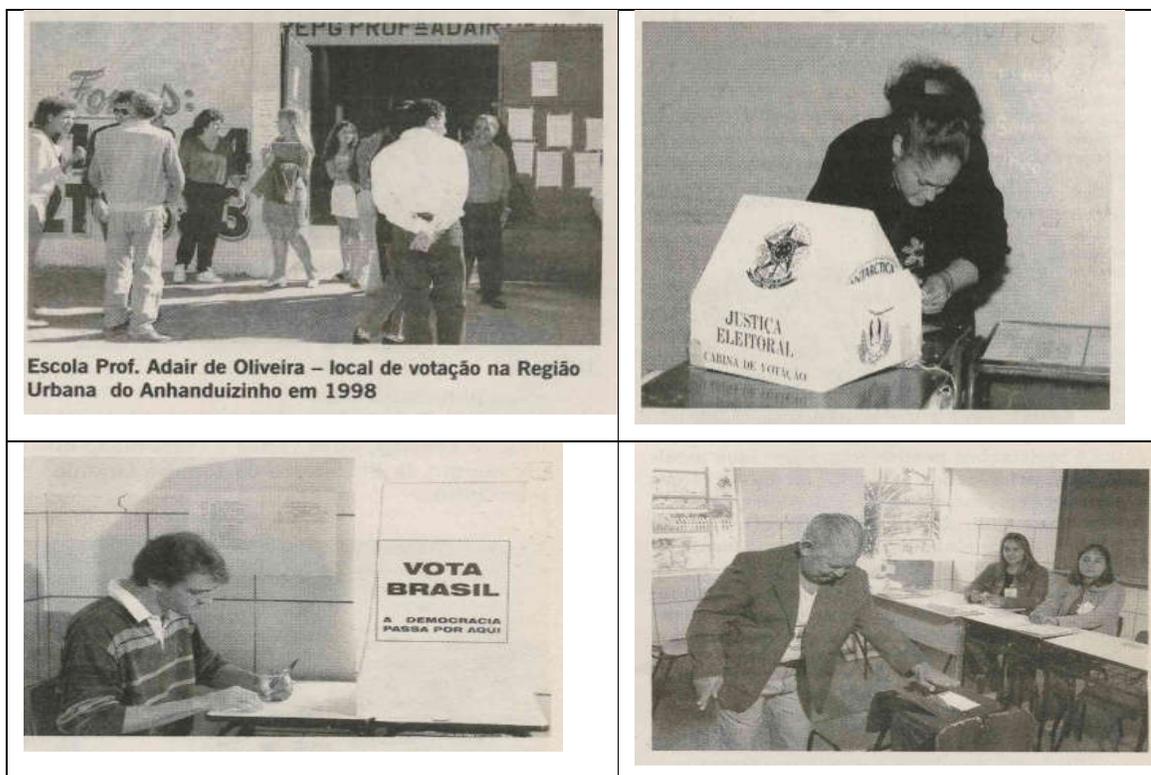
10. ANEXOS

10.1 ANEXO A –Foto: Reunião pública de instalação dos conselhos em 1997



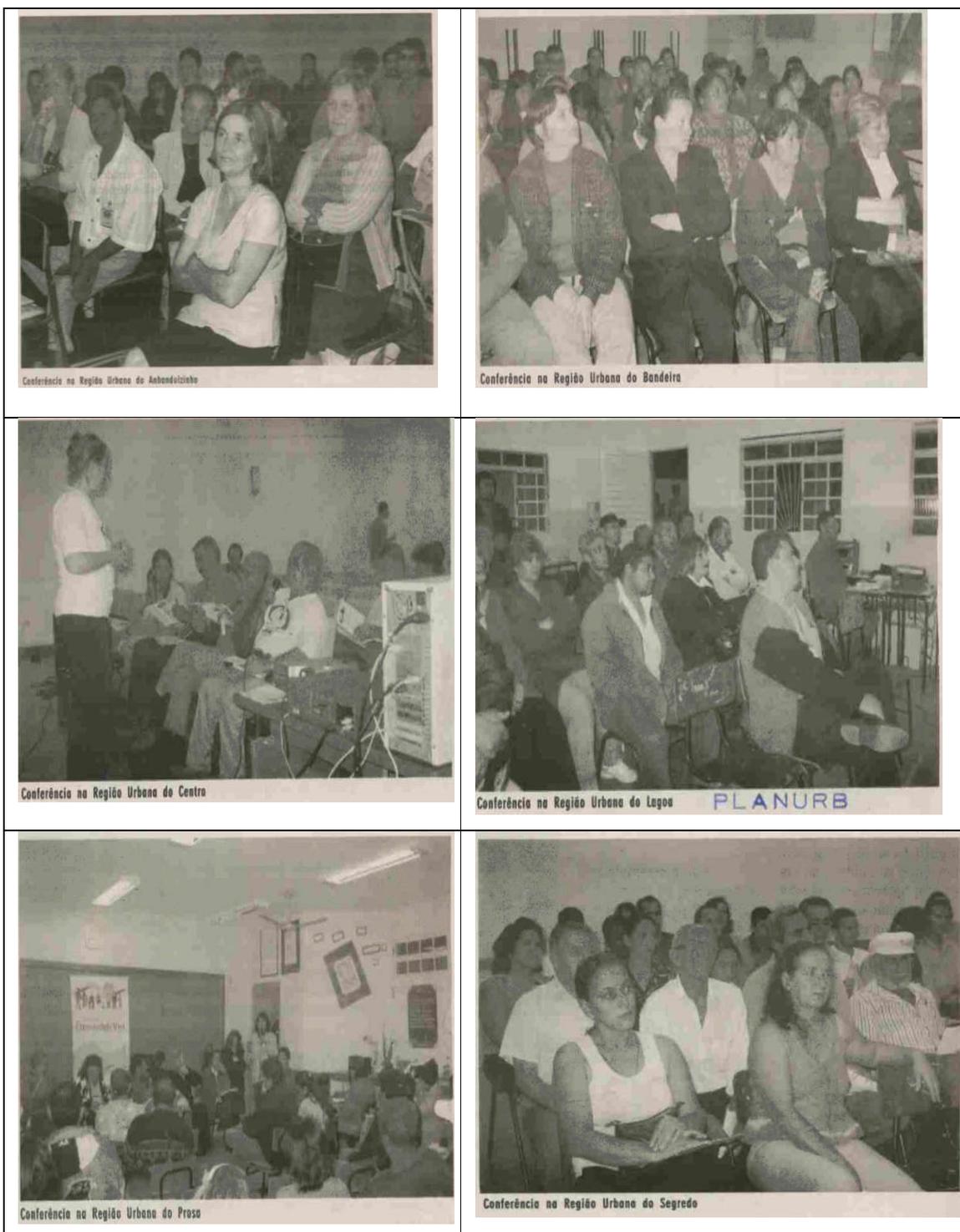
Fonte: Jornal Comunidade Viva Notícias (Dez/2005).

10.2 ANEXO B – Fotos: primeiras eleições dos Conselhos Regionais



Fonte: Jornal Comunidade Viva Notícias (Dez/2005).

10.3 ANEXO C – Fotos: Lideranças participando da discussão do Plano Diretor em 2005



Fonte: Jornal Comunidade Viva Notícias (Dez/2005).

10.4 ANEXO D – Calendário de encontros dos conselhos regionais de 2016.

SESSÕES DOS CONSELHOS REGIONAIS DAS REGIÕES URBANAS DE CAMPO GRANDE 2016

CONSELHO REGIONAL	ANHANDUIZINHO	BANDEIRA	CENTRO	DISTRITO DE ANHANDUÍ	IMBIRUSSU	LAGOA	PROSA	SEGREDO
Local	Inst. Mun. de Planejamento Urbano – PLANURB/ CAOC R. Hélio de Castro Maia, 279 Jd. Paulista	Inst. Mun. de Planejamento Urbano – PLANURB/ CAOC R. Hélio de Castro Maia, 279 Jd. Paulista	Inst. Mun. de Planejamento Urbano – PLANURB/ CAOC R. Hélio de Castro Maia, 279 Jd. Paulista	Escola Mun. Isauro Bento Nogueira R. Mairiporã, s/n AnhanduÍ	Escola Mun. Irmã Irma Zorzi R. Guaianas, 260 Vila Coutinho	Escola Mun. Nagen Jorge Saad R. Panambiverá, 199 Bairro S. Pedro	Escola Mun. Elpídio Reis R. Tertuliana Ghersel Cataneo, s/n Mata do Jacinto	Espaço Cultural Multiuso João Renato Pereira Guedes - Picolé Av. Heráclito de Figueiredo, s/n Estrela do Sul
Horário	18h	18h30min	18h	15h30min	19h	19h	19h	19h
Dia da semana	Quinta-Feira	Terça-Feira	Terça-Feira	Quarta-Feira	Quinta-Feira	Segunda-Feira	Terça-Feira	Segunda-Feira
Mês	Janeiro	-	-	-	-	-	-	-
	Fevereiro	4	16	2	24	18	22	23
	Março	3	22	1		17	21	29
	Abril	7	19	12	20	14	18	26
	Maiο	5	17	10		19	23	24
	Junho	2	21	7	22	16	27	28
	Julho	7	19	12		21	18	26
	Agosto	4	9	2	24	18	29	23
	Setembro	1	20	13		15	26	27
	Outubro	6	18	4	26	20	24	25
	Novembro	3	22	8		17	21	29
	Dezembro	1	13	6	21	15	19	20

10.5 ANEXO E – Regimento Interno dos Conselhos Regionais - Região Urbana do Anhanduizinho. (O mesmo para todos os demais conselhos).

DECRETO n. 11.740, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2012.

APROVA O REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO REGIONAL DA REGIÃO URBANA DO ANHANDUIZINHO.

NELSON TRAD FILHO, Prefeito Municipal de Campo Grande, Capital do Estado de Mato Grosso do Sul, no uso de suas atribuições legais e considerando a Lei Complementar n. 94, de 6 de outubro de 2006, que criou o Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho,

D E C R E T A:

Art. 1º. Fica aprovado o Regimento Interno do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, na forma do anexo único a este Decreto.

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

CAMPO GRANDE-MS, 1º DE FEVEREIRO DE 2012.

NELSON TRAD FILHO

Prefeito Municipal

ANEXO ÚNICO

**CONSELHO REGIONAL DA REGIÃO URBANA DO ANHANDUIZINHO
REGIMENTO INTERNO CAPÍTULO I DA FINALIDADE E COMPETÊNCIA**

Art. 1º. Ao Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, criado como um órgão consultivo e proponente de deliberação colegiada, previsto na Lei Complementar n. 94, de 6 de outubro de 2006, que instituiu a Política de Desenvolvimento e o Plano Diretor de Campo Grande, compete no âmbito de sua atuação:

I - acompanhar a aplicação do Plano Diretor sugerindo prioridades e modificações inclusive em relação às obras e serviços na Região Urbana do Anhanduizinho;

II - acompanhar a discussão do Orçamento Anual da respectiva Região Urbana do Anhanduizinho;

III - acompanhar a elaboração dos Planos Locais previstos na Lei Complementar n. 94/2006;

IV - propor ao Sistema Municipal de Planejamento – SMP medidas que venham beneficiar a Região Urbana do Anhanduizinho;

V - indicar entre os Conselheiros, os representantes: um titular e um suplente, para compor o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização - CMDU;

VI - manifestar-se sobre os projetos de interesse da comunidade da sua Região;

VII - estimular a participação comunitária para o desenvolvimento da Região Urbana do Anhanduizinho;

VIII - elaborar, aprovar ou modificar seu regimento interno, em conformidade com suas normas de organização e funcionamento;

IX - solicitar pareceres dos órgãos municipais quanto a projetos ou programas que intervenham na Região Urbana do Anhanduizinho;

X - solicitar ao Sistema Municipal de Planejamento - SMP, pareceres sobre assuntos relativos à Política de Desenvolvimento e Política Urbana do Município de Campo Grande, por meio de deliberação em plenário.

Parágrafo único. O Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho é integrante do Sistema Municipal de Planejamento - SMP.

CAPÍTULO II Da Composição

Art. 2º. O Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho é composto por Entidades Locais e Entidades Regionais cadastradas no Sistema Municipal de Planejamento - SMP e tem como base a divisão de bairros prevista no art. 13, da Lei Complementar n. 74, de 6 de setembro de 2005, e suas alterações.

CAPÍTULO III DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Art.3º. O Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho terá a seguinte estrutura: I - Plenária; II - Mesa Diretora; a) Presidência b) Vice-Presidência c) Secretaria Executiva - 1ª e 2ª secretários. III - Grupos de Trabalho e Comissões.

Parágrafo único. Os Grupos de Trabalho e Comissões serão compostos por, no mínimo 1 (um) coordenador, 1 (um) secretário e 1 (um) relator.

Art. 4º. A Plenária é a sessão que reúne os membros do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, a quem compete deliberar sobre os assuntos de sua competência.

Art. 5º. A Mesa Diretora é o órgão operacional de execução e implementação das decisões do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho.

Art. 6º. A Presidência tem por função coordenar os trabalhos da Plenária e a Vice-Presidência substituirá a Presidência em sua ausência;

Art. 7º. A Secretaria Executiva tem por função registrar os assuntos discutidos na Plenária e apresentar as deliberações.

Seção I Da Plenária

Art. 8º. A Plenária é a instância de deliberação máxima do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, e reunir-se-á por meio de sessões ordinárias e extraordinárias.

I - As sessões ordinárias se realizarão conforme o Calendário Anual, aprovado pelo Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, que servirá também como convocação.

II - As sessões extraordinárias são aquelas não previstas no Calendário Anual e se realizarão quando previamente convocadas pelo presidente ou por um terço dos conselheiros membros do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, com antecedência de, no mínimo, 3 (três) dias.

Art. 9º. As sessões plenárias serão públicas e presididas pelo Presidente do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, ou na sua ausência pelo Vice-Presidente.

§ 1º. Na ausência da Presidência e da Vice-Presidência, a sessão será aberta por um representante da Prefeitura Municipal de Campo Grande que procederá à eleição de um membro para conduzir os trabalhos.

§ 2º. Havendo aprovação da plenária poderá ser concedido o direito a voz a convidados ou visitantes.

Art. 10. Cada sessão plenária ordinária terá duração máxima de 2 (duas) horas,

podendo, no caso da discussão em pauta, não ser concluída ter prosseguimento em nova data e horário aprovados pela plenária.

Art. 11. A sessão plenária poderá ser suspensa pela Presidência ou por um representante da Prefeitura Municipal de Campo Grande, para manter a ordem ou por decisão da Plenária.

Art. 12. As sessões ordinárias constarão de expediente e ordem do dia:

I - O expediente poderá conter:

- a) - Posse de conselheiro substituto e aos conselheiros que preencherem as vagas remanescentes;
- b) - Entrega de ata das sessões anteriores;
- c) - Apresentação de resumo de correspondências recebidas e expedidas;
- d) - Informes sobre avisos, comunicações e registro de fatos;
- e) - Consultas ou pedidos de esclarecimento por parte da Presidência ou dos Conselheiros.

II - A Ordem do Dia compreende:

- a) - aprovação das atas de sessões anteriores;
- b) - exposição, discussão e votação de matéria nela inclusa.

Parágrafo único. A eventual alteração ou inclusão na Ordem do Dia dependerá de aprovação da Plenária.

Art. 13. As sessões plenárias ordinárias e extraordinárias serão instaladas em primeira convocação com a presença da maioria absoluta dos conselheiros com direito a voto e, não havendo quorum, em segunda convocação após 15 (quinze) minutos, com a presença de 1/3 (um terço) dos conselheiros com direito a voto.

I - persistindo a falta de quorum para instalação da sessão, será lavrada a ata, registrando os nomes dos conselheiros presentes;

II - na hipótese prevista no inciso anterior, a presidência poderá fixar nova data e proceder à nova convocação;

III - os conselheiros que comparecerem com atraso nas sessões plenárias poderão participar, sem interromper os assuntos já encaminhados pelos demais membros.

Parágrafo único. Nas sessões extraordinárias só poderão ser discutidos os assuntos determinados em sua convocação.

Art. 14. As matérias submetidas à aprovação dos conselheiros, por meio das Sessões Plenárias, serão consideradas aprovadas quando obtiverem o voto favorável da maioria simples dos conselheiros presentes com direito a voto.

Parágrafo único. Os conselheiros ausentes não terão direito a reclamações posteriores referentes às deliberações e votações realizadas nas plenárias em que não compareceram.

Art. 15. O direito a voto é limitado ao Conselheiro Titular e na sua ausência ao seu Suplente.

Art. 16. Encerrada a discussão, inicia-se o processo de votação e no encaminhamento não serão admitidos apartes.

Art. 17. O registro dos trabalhos de cada sessão plenária será lavrado em ata digitada que, após aprovada, será assinada pelo Presidente e pelo 1º Secretário Executivo, com posterior encadernação no final da cada mandato ou de cada ano civil, com páginas rubricadas e numeradas sequencialmente, termo de abertura e

encerramento, ficando no arquivo permanente da Coordenadoria de Apoio aos Órgãos Colegiados - CAOC.

Seção II Dos Conselheiros

Art. 18. Compete aos Conselheiros Titulares e Suplentes do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho:

- I - comparecer às sessões plenárias convocadas pela Presidência;
- II - manifestar-se sobre as matérias em discussão, respeitando a pauta;
- III - apresentar moções ou proposições sobre assuntos de interesse da comunidade local;
- IV - votar e ser votado;
- V - cumprir o presente regimento;
- VI - propor matéria de interesse para discussão;
- VII - conhecer, analisar e votar as matérias submetidas ao Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho;
- VIII - relatar e emitir pareceres;
- IX - participar, quando convocado, das comissões ou grupos de trabalho;
- X - desempenhar outras funções que lhe sejam atribuídas pela Presidência ou pela Plenária.

Art. 19. Compete aos Conselheiros Suplentes:

- I - substituir o titular em suas faltas e impedimentos, assumindo a titularidade;
- II - participar juntamente com o titular, das sessões do Conselho Regional da Região Urbana Anhanduizinho;
- III - manifestar-se sobre as matérias em discussão, respeitando a pauta;
- IV - participar, quando convocados, das comissões ou grupos de trabalho.

Seção III Da Mesa Diretora

Art. 20. A Mesa Diretora do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho será escolhida dentre os Conselheiros Titulares, em Sessão Plenária previamente convocada para esta finalidade, sendo composta por: a) Presidente; b) Vice-Presidente; c) 1º (primeiro) Secretário; d) 2º (segundo) Secretário.

Parágrafo único. O mandato dos integrantes da Mesa Diretora será de 2 (dois) anos, coincidindo com o mandato do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho.

Art. 21. A realização de eleição para escolha dos membros da Mesa Diretora ocorrerá em regime de voto secreto, ou aberto por decisão do pleno, no caso de haver 2 (duas) ou mais chapas;

§ 1º. No caso de chapa única poderá ser feita por aclamação;

§ 2º. A eleição se dará obedecendo ao quorum de 2/3 (dois terços) de seus membros.

Art. 22. A vacância de qualquer um dos cargos da Mesa Diretora será preenchida por meio de um novo processo de votação.

Seção IV Da Presidência e da Vice-Presidência

Art. 23. Ao Presidente do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho compete:

- I - cumprir e fazer cumprir este Regimento Interno;
- II - convocar as sessões do Conselho;
- III - presidir as sessões do Conselho;
- IV - proclamar o resultado das votações;

- V - encaminhar pedidos de informações;
- VI - requisitar junto ao Sistema Municipal de Planejamento a estrutura necessária ao funcionamento do Conselho;
- VII - representar o Conselho em atos públicos;
- VIII - constituir comissão ou grupo de trabalho para apresentar parecer acerca de matéria de interesse do Plenário;
- IX - convidar e conceder a palavra a técnicos, autoridade ou pessoas habilitadas para prestar esclarecimentos, fornecer subsídios ou dirimir dúvidas sobre quaisquer matérias;
- X - suspender a sessão para manter a ordem ou por decisão da plenária;
- XI - dar posse em plenária aos conselheiros substitutos, e aos conselheiros que preencherem as vagas remanescentes;
- XII - dar seu voto de qualidade em caso de empate na votação de uma matéria;
- XIII - encaminhar decisões da plenária em assuntos relativos a política urbana para serem referendadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização - CMDU;
- XIV - assinar com o Secretário(a) Executivo(a) as atas aprovadas e registradas em livro próprio;
- XV - atender as demais tarefas que lhes forem atribuídas.

Art. 24. Ao Vice-Presidente compete substituir o Presidente em seus impedimentos e eventuais ausências.

Seção V Da Secretaria Executiva

Art. 25. Compete à 1ª Secretaria Executiva do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho:

- I - auxiliar o Presidente do Conselho
- II - acompanhar a elaboração e correção das atas das sessões plenárias, encaminhando-as aos demais conselheiros;
- III - ler a ata da sessão anterior;
- IV - providenciar a folha de presença;
- V - informar à Presidência as entidades que estiverem prestes a perder o seu mandato em razão do descumprimento ao disposto neste regimento;

VI - acompanhar o arquivamento dos documentos gerais do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho;

VII - receber, por escrito, a justificativa dos conselheiros ausentes na sessão plenária anterior;

VIII - verificar o quorum para instalar a sessão;

IX - secretariar as sessões plenárias e coordenar medidas destinadas ao cumprimento de suas decisões;

X - assinar junto com a presidência a última página da ata após rubricar as páginas anteriores;

XI - atender as demais tarefas que lhes forem atribuídas.

Art. 26. À 2ª Secretaria Executiva compete:

- I - substituir o 1º Secretário Executivo em seus impedimentos e ausências;
- II - atuar como apoio ao funcionamento das sessões plenárias;
- III - exercer outras atribuições que lhes forem delegadas pelo presidente ou pela Plenária.

Art. 27. A Secretaria Executiva contará com o suporte da Coordenadoria de Apoio

aos Órgãos Colegiados - CAOC para cumprir as determinações do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho.

Seção VI Dos Grupos de Trabalho e Comissões

Art. 28. Grupos de Trabalho e Comissões do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho poderão ser criadas e atuarão como organismos de assessoramento às sessões plenárias;

Art. 29. Os Grupos de Trabalho e Comissões poderão ser permanentes ou temporários, de acordo com o objeto para os quais foram criados.

Art. 30. Cada entidade, com assento no Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, poderá participar simultaneamente de até 3 (três) Grupos de Trabalho ou Comissões.

Art. 31. Os grupos de trabalho ou comissões deverão elaborar relatórios acerca das matérias submetidas à apreciação, que serão aprovados mediante voto favorável da maioria absoluta de seus membros, cabendo ao coordenador, se for o caso, o voto de qualidade.

Parágrafo único. Aprovado ou não no âmbito dos Grupos de Trabalho ou Comissões, o relatório será submetido à apreciação do pleno que decidirá se o mantém ou se o rejeita, na totalidade ou em parte.

CAPÍTULO IV Da Perda de Mandato

Art. 32. A entidade que deixar de comparecer a 3 (três) plenárias consecutivas ou intercaladas, no período de um ano, perderá o mandato e deverá ser substituída.

Art. 33. Será considerada falta, a ausência do conselheiro titular e de seu suplente na mesma sessão, como também naquela não realizada por falta de quorum.

Art. 34. Para justificar a ausência às plenárias de que trata o artigo anterior, o Conselheiro deverá encaminhar justificativa por escrito à Coordenadoria de Apoio aos Órgãos Colegiados - CAOC, até a reunião ordinária seguinte.

Parágrafo único. Será permitida apresentação de no máximo 3 (três) justificativas no decorrer de um ano.

Art. 35. Em caso de indisciplina, falta de decoro ou renúncia do Conselheiro, a entidade deverá substituir seu representante em até 30 (trinta) dias.

Parágrafo único. Nos casos de indisciplina ou falta de decoro, a Plenária, na presença do Conselheiro mencionado, deverá deliberar pelo encaminhamento.

CAPÍTULO IV Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 36. Para os fins deste Regimento Interno, entende-se por maioria absoluta a metade mais um dos Conselheiros que compõem o Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho e, por maioria simples, a metade mais um dos Conselheiros presentes a uma determinada sessão.

Art. 37. As convocações dos conselheiros, para as sessões do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, ficarão a cargo da Coordenadoria de Apoio aos Órgãos Colegiados - CAOC.

Art. 38. O Regimento Interno só poderá ser modificado, no todo ou em parte, pelo Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho em sessão ordinária da sua plenária.

Parágrafo único. As modificações do Regimento Interno só serão aprovadas, em votação nominal, por maioria absoluta dos conselheiros regionais com direito a voto, observada a contagem de quorum.

Art. 39. Os casos omissos quanto à aplicação deste Regimento Interno serão resolvidos pela Plenária do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho.

Art. 40. Este Regimento Interno entra em vigor na data de sua publicação.
CAMPO GRANDE-MS,
NELSON TRAD FILHO
Prefeito Municipal

10.6 ANEXO F – Carta de compromisso dos candidatos a prefeito de Campo Grande em 2016 quanto às demandas dos Conselhos Regionais



Conselhos Regionais das Regiões Urbanas de Campo Grande -MS

Compromisso com a Gestão Participativa no Município Campo Grande – MS

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Compreender o que é Gestão Compartilhada é, hoje, a necessidade mais urgente para os políticos desta geração e das próximas, porque a política existente tem sido, em grande parte, a arte de impedir as pessoas de participarem de assuntos que, propriamente, lhes dizem respeito. Se as pessoas não participam do poder e dos destinos de seu futuro e de seus filhos elas não se desenvolvem, nem em termos de empreendedorismo, que é a capacidade de sonhar e concretizar seus sonhos, nem em termos da sua capacidade de comunidade, ou seja, de mobilização em torno de objetivos comuns.

O presente documento tem o objetivo de comprometimento do Gestor Público, com a Gestão Participativa e o Controle Social, exercido pelos Conselheiros dos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS, que expressam os seguintes termos:

- 1 - Fazer constar nas Peças dos Orçamentos Municipais anuais de Campo Grande, as indicações de obras e serviços dos Conselhos Regionais, realizadas anualmente em audiência pública, para elencar as prioridades de cada Região Urbana da Cidade;
- 2 - Conclusão das obras paralisadas e ou licitadas e não iniciadas na cidade de Campo Grande – MS;
- 3 - Fazer com que os Secretários Municipais, quando convidados para participar de uma sessão de qualquer um dos sete Conselhos Regionais, compareçam, juntamente com técnicos da Secretaria, para debaterem os problemas de cada Região Urbana;
- 4 - Que os Secretários Municipais que comparecerem às sessões plenárias dos Conselhos Regionais, ao serem indagados sobre uma determinada obra, sejam capazes de informar se será ou não executada ou concluída, não deixando a população sem uma resposta coerente e correta;
- 5 - Dar prosseguimento nos processos de Regularização Fundiária das áreas já consolidadas e com processos abertos há muitos anos;
- 6 – **Compromete-se, caso seja eleito, a fazer uma reunião com as Mesas Diretoras de todos os sete Conselhos Regionais de Campo Grande – MS, antes de sua posse;**
- 7 - Construir agenda bimestral para discussão e solução das reivindicações dos problemas detectados na cidade como um todo, com as Mesas Diretoras dos Conselhos Regionais;
- 8 - Agendar uma grande reunião semestral com todos os conselheiros Regionais para expor as atividades da Gestão Municipal, que visam a melhoria da qualidade de vida da população;
- 9 - Cobrar das Secretarias Municipais as devidas respostas aos encaminhamentos dos Conselhos Regionais, em tempo hábil;



10 - Criar e instalar a Casa da Cidadania ou a Casa dos Conselhos da Municipalidade de Campo Grande, de modo a abrigar os Colegiados já criados, que hoje já se somam 51 (cinquenta e um), que estão instalados em situação precária;

11 - Garantir o fornecimento do lanche aos Conselheiros Regionais, em suas sessões ordinárias e extraordinárias, que era gentilmente fornecido e que foi interrompido, pois os pares saem de seus trabalhos direto para as sessões, voluntariamente;

12 – Providenciar passe de ônibus aos Conselheiros Regionais que necessitam, para comparecimento às sessões dos Conselhos Regionais;

13 – Construir uma política de capacitação dos Conselheiros Regionais, no tange às políticas de Gestão Pública, proporcionando um melhor entendimento das discussões em temas de relevância

Campo Grande – MS outubro de 2016.

10.7 ANEXO G – Lista de Entidades cadastradas e aptas a eleições em 2014 no Sistema Municipal de Planejamento

Entidades associativas Ativas em (2014) conforme tipo ou área de atuação
Associações de moradores = 150; Clube de mães = 27; APMs = 41; Conselhos Gestores de Saúde = 31; Associações comunitárias = 09; Entidades ligadas à pessoa idosa = 07; Associações profissionais = 14; Entidades religiosas = 11; Articuladoras = 07; Entidades Comerciais = 02; Entidades Assistenciais = 16; Entidades esportivas = 06; Outras = 28
ASSOCIAÇÕES DE MORADORES
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DAS VILAS CORUMBÁ E ALTO SUMARÉ
ASSOCIAÇÃO JOSE SCAFF DE DOADORES DE SANGUE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO SÃO CAETANO E ADJACENCIAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO RESIDENCIAL OCTÁVIO PÉCORA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO MONTE CASTELO E JARDIM SÃO PAULO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO NOVA LIMA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO SANTA LUZIA
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE MORADORES CONJUNTO HABITACIONAL ESTRELA DO SUL
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM ANACHE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM CAMPO NOVO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM IMPERIAL
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DAS VILAS SARAIVA, SÃO ROQUE E PARQUE DO GRAMADO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA NASSER
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVA BAHIA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO NOVO MARANHÃO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL ESTRELA DALVA III
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL MATA DO JACINTO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA PAULO VI
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DOS BAIRROS RESIDENCIAL ITATIAIA, JARDIM VITÓRIA E SÃO BERNARDO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL MORENINHA I E II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM ITAMARACÁ
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES ARNALDO ESTEVÃO DE FIGUEIREDO II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO PARQUE RESIDENCIAL MARIA APARECIDA PEDROSSIAN
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA CARLOTA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA PROGRESSO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO PARQUE DO SOL
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO GUANANDI I
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL AERO RANCHO III
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL AERO RANCHO SETOR SETE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL AERO RANCHO SETOR 6
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM MARAJOARA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM MARCOS ROBERTO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM MONUMENTO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM CENTRO-OESTE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO DOM ANTONIO BARBOSA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM AERO-RANCHO II

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM DAS MANSÕES UNIVERSITÁRIAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM NHANHA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM COLONIAL, VILA ADELINA EMACIEL
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO PORTAL CAIOBA I
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO BOM JARDIM
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E AMIGOS DO BAIRRO CAICARA E VILA JARDIM ANAHY
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO TIJUCA I
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL BURITI
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES CONJUNTO HABITACIONAL BONANCA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES CONJUNTO HABITACIONAL JARDIM OURO VERDE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO COOPHAVILA I
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO JARDIM MATOGROSSO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM BATISTÃO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO JARDIM LEBLON
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM OURO FINO, VILA VILMA E JARDIM TATIANA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM TARUMÃ
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM SANTA EMÍLIA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO JARDIM JUSSARA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO RESIDENCIAL COOPHATRABALHO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES JARDIM CARIOCA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM AEROPORTO I
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL BÚZIOS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES JARDIM AEROPORTO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM CANADA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO NOVO INDUBRASIL
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA ENTRONCAMENTO BAIRRO INDUBRASIL
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA NOVA CAMPO GRANDE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA POPULAR
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA SAYONARA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO DISTRITO DE ANHANDUI
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO DISTRITO DE ROCHEDINHO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO BELO HORIZONTE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS
ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE CAMPO GRANDE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL DO NÚCLEO INDUSTRIAL E JARDIM INÁPOLIS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM SÃO CONRADO
ASSOCIAÇÃO MORADORES DO NÚCLEO HABITACIONAL DO BAIRRO JARDIM AERO RANCHO III
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM PRESIDENTE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM ITÁLIA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO RIO GRANDE DO SUL
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM COLÚMBIA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO CENTER PARK E CAMPO DOURADO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM UIRAPURU
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL ANA MARIA DO COUTO II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO TIRADENTES II E III E NOVO TIRADENTES
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO LAGOA DOURADA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM RANCHO ALEGRE I E II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM MONTEVIDÉU
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL NOVO MINAS GERAIS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA COOPHAVILA II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO BOSQUE SANTA MÔNICA

ASSOCIAÇÃO MORADORES DA VILA JACY
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO JARDIM SERRA AZUL
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM DAS PERDIZES
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DAS VILAS NOGUEIRA, AMAPÁ E AIMORÉ I E II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HAB BAIRRO NASCENTE DO SEGREDO "JOÃO BATISTA OLIVEIRA DE SOUZA"
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES VILA PIRATININGA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO LOTEAMENTO MATA DO JACINTO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM TIJUCA II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DOS BAIROS SANTA ÚRSULA, SANTA BRANCA E RECANTO DAS ANDORINHAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DAS VILAS MARGARIDA E LUCINDA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES VILA MARLY E ADJACENCIAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO SILVIA REGINA E JARDIM DAS REGINAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA FAVELA DO JARDIM LOS ANGELES
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM NOROESTE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO GUANANDI II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL AERORANCHO SETOR IV
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DOS BAIROS SANTA CARMÉLIA E MANOEL TAVEIRA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DAS VILAS AFONSO PENA E TAQUARUSSU E FAVELAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM BOTAFOGO, ROSELÂNDIA, MORENÃO E VICENTINO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO AMAZONAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO LOTEAMENTO SOCIAL VESPASIANO MARTINS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PROPRIETÁRIOS DO JARDIM PETRÓPOLIS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO SANTO ANTÔNIO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PROPRIETÁRIOS DO JARDIM ZÉ PEREIRA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DOS JARDINS ARAPONGAS E JANDAIA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM VIDA NOVA I
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM PENFIGO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO ESTRELA DALVA II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL BETAVILLE
PARÓQUIA SAO LEOPOLDO MANDIC
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO CAIOBA II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES CONJUNTO HABITACIONAL BAIRRO ARCO IRIS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL ANA MARIA DO COUTO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL JOSE TAVARES DO COUTO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM MANAIRA
ASSOCIAÇÃO ESPORTIVA DALVA DE OLIVEIRA I E II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL CORIOLANDO CORREA DA SILVA I E II
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO PAULO COELHO MACHADO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO LEON DENIZART CONTE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL RAMEZ TEBET
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO LOTEAMENTO PARQUE DOS GIRASSOIS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO CRISTO REDENTOR
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL NOVO ALAGOAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA PLANALTO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO PARQUE DALAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO HABITACIONAL TARSILA DO AMARAL
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM DOS BOGGI, JARDIM SÃO PEDRO E ADJACÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM IMÁ (AMJI)
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL ARNALDINO DA SILVA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ASSENTAMENTO MUNICIPAL JARDIM DAS CEREJEIRAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO SANTO AMARO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA DR. ALBUQUERQUE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL GABURAS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DOS RESIDENCIAIS OITI
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO JARDIM BOTÂNICO I
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO LOTEAMENTO ESTRELA PARQUE
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA CHÁCARA DAS MANSÕES
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO LOTEAMENTO MUNICIPAL DO JARDIM NOVA ESPERANÇA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA ROMANA
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL JOÃO ALBERTO AMORIM DOS SANTOS
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO PORTO GALO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO VIDA NOVA III
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL CANUDOS E RESIDENCIAL JOÃO SCARANO
CLUBES DE MÃES
CLUBE DE MÃES DO BAIRRO RECANTO DAS PALMEIRAS
CLUBE DE MÃES DO BAIRRO NOVA LIMA
CLUBE DE MÃES ROSA PEDROSSIAN DO CONJUNTO HABITACIONAL JOSÉ ABRÃO
CLUBE DE MÃES DO JARDIM PENFIGO
CLUBE DE MÃES DO BAIRRO DOM ANTÔNIO BARBOSA
CLUBE DE MÃES DO LOTEAMENTO VESPASIANO MARTINS
CLUBE DE MÃES AS OBREIRAS - JARDIM COLONIAL
CLUBE DE MÃES DO JARDIM PRO-MORAR
CLUBE DE MÃES DO BAIRRO CAIOBA I
ASSOCIAÇÃO CLUBE DE MÃES CANTINHO DA AMIZADE
ASSOCIAÇÃO DE MÃES TRABALHANDO A INCLUSÃO - AMATI
CLUBE DE MÃES DO BAIRRO VILA VILMA
CLUBE DE MÃES DO JARDIM ANACHE
CLUBE DE MÃES DO BAIRRO RANCHO ALEGRE I E II
CLUBE DE MÃES DO JARDIM NOROESTE
CLUBE DE MÃES DO JARDIM ORACILIA E NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO
CLUBE DE MÃES DO CONJUNTO HABITACIONAL MÁRIO COVAS
CLUBE DE MÃES DO JARDIM CARIOCA
CLUBE DE MÃES DO CONJUNTO RESIDENCIAL LEON DENIZART CONTE
CLUBE DE MÃES DO BAIRRO NOVA CAMPO GRANDE
CLUBE DE MÃES SOL NASCENTE DO BAIRRO CAICARA E MARIMBAS
CLUBE DE MÃES DO JARDIM UIRAPURU
CLUBE DE MÃES DO BAIRRO SAO CONRADO
CLUBE DE MÃES AMOR E CARIDADE
ASSOCIAÇÃO CLUBE DE MÃES DO PARQUE RESIDENCIAL UNIÃO II – LOTEAMENTO
CLUBE DE MÃES E AMIGAS DA VILA BELO HORIZONTE
CLUBE DE MÃES NOVA ALIANÇA
APMs
ESCOLA ESTADUAL PROFª IZAURA HIGA
APM ESCOLA ESTADUAL ARLINDO DE SAMPAIO JORGE
APM ESCOLA MUNICIPAL CEL. ANTONINO
APM ESCOLA MUNICIPAL PROF. JOÃO CANDIDO DE SOUZA
APM ESCOLA MUNICIPAL PROFª ADAIR DE OLIVEIRA
APM ESCOLA MUNICIPAL PROF. WILSON TAVEIRA ROSALINO
APM ESCOLA MUNICIPAL VALDETE ROSA DA SILVA

APM ESCOLA ESTADUAL BLANCHE DOS SANTOS PEREIRA
APM ESCOLA ESTADUAL ARACY EUDOCIAK
APM ESCOLA MUNICIPAL MAJOR AVIADOR Y-JUCA PIRAMA DE ALMEIDA
APM ESCOLA MUNICIPAL IMACULADA CONCEIÇÃO
APM ESCOLA MUNICIPAL DR. EDUARDO OLÍMPIO MACHADO
APM ESCOLA MUNICIPAL ISAURO BENTO NOGUEIRA
APM ESCOLA MUNICIPAL PROFESSORA IONE CATARINA GIANOTTI IGYDIO
APM ESCOLA MUNICIPAL DARTHESY NOVAES CAMINHA
APM EE PROFª CELIA MARIA NAGLIS
APM ESCOLA MUNICIPAL SULIVAN SILVESTRE OLIVEIRA - TUMUNE KALIVONO "CRIANCA DO FUTURO"
APM ESCOLA MUNICIPAL IRENE SZUKALA
APM ESCOLA MUNICIPAL ORLANDINA OLIVEIRA LIMA
APM ESCOLA MUNICIPAL ANTÔNIO JOSÉ PANIAGO
APM EM FREDERICO SOARES
APM EM PROFESSOR FAUZE SCAFF GATTASS FILHO
APM EM ELIZIO RAMIREZ VIEIRA
APM EE PROFª HILDA DE SOUZA FERREIRA
APM EE PROF. OTAVIANO GONCALVES DA SILVEIRA JÚNIOR
APM EE ARLINDO DE ANDRADE GOMES
APM EE PROFª THEREZA NORONHA DE CARVALHO
APM EE PROF. HENRIQUE CIRYLLO CORREA
APM EE PROFª CLARINDA MENDES DE AQUINO
APM EE PROFª ALICE NUNES ZAMPIERE
APM EE MARIA ELIZA BOCAYUVA CORREA DA COSTA
APM EE JOÃO CARLOS FLORES
APM EE JOSÉ MARIA HUGO RODRIGUES
APM CEINF LÚCIA ANGELA DE CASTRO COSTA
APM CEINF PAULINO ROMEIRO PARE
APM EE PROF. OTAVIANO GONCALVES DA SILVEIRA JÚNIOR
APM EE MAESTRO HEITOR VILLA LOBOS
APM EE PROFª HILDA DE SOUZA FERREIRA
APM - EM CELINA MARTINS JALLAD
APM CEINF CONJUNTO UNIÃO
APM EE ORCÍRIO THIAGO DA DE OLIVEIRA
APM EE PROF. SÍLVIO OLIVEIRA DOS SANTOS
CONSELHOS GESTORES - UBS
CONSELHO GESTOR CRS DR. GUINTER HANS - NOVA BAHIA
CONSELHO GESTOR UBS ENG. ARTHUR HOKAMA - DONA NETA/CRS DR. ENIO CUNHA - GUANANDY
CONSELHO GESTOR DE SAÚDE DO CORONEL ANTONINO
CONSELHO GESTOR UBS DR. ALFREDO NEDER/CRS DR. WALDECK F. DE CASTRO MAIA - COOPHAVILA II
CONSELHO GESTOR CRS DR. MARCÍLIO DE OLIVEIRA LIMA/UBS DR. JUDSON TADEU RIBAS/MATERNIDADE VO HONORIA MARTINS - HOSPITAL DA MULHER - MORENINHA III
CONSELHO GESTOR DR. VICENTE FRAGELLI/CEO DRA. MARIA DE LOURDES MASSAKO MINEI - CIDADE MORENA
CONSELHO GESTOR CRS DR. MARCÍLIO DE OLIVEIRA LIMA/UBS DR. JUDSON TADEU RIBAS/MATERNIDADE VO HONORIA MARTINS - HOSPITAL DA MULHER - MORENINHA III
CONSELHO GESTOR UBSF DRA LYDIA SOUZA WOLF - MACAUBAS
CONSELHO GESTOR DE SAUDE DA UBS DR. ASTROGILDO CARMONA - CARLOTA
CONSELHO GESTOR UBS DR. OLÍMPIO LEME CAVALHEIRO - COHAB
CONSELHO GESTOR CRS E UBS DR. ANTÔNIO PEREIRA - TIRADENTES
CONSELHO GESTOR UBSF DR. CLÁUDIO LUIZ FONTANILLAS FRAGELI - JARDIM

NOROESTE
CONSELHO GESTOR CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS - CEM
CONSELHO GESTOR UBSF DR. BENJAMIM ASATO - PARQUE DO SOL
CONSELHO GESTOR UBSF TRES BARRAS - ZONA RURAL
CONSELHO GESTOR UBS DR. ELEONORA MOURA QUEVEDO GOMES/ POLICLÍNICA ODONTOLÓGICA PROF. DR. RUDÁ A. SANTOS - SÍLVIA REGINA
CONSELHO GESTOR - UBS SÃO FRANCISCO - NOVA LIMA
CONSELHO GESTOR UBSF AQUINO DIAS BEZERRA - VIDA NOVA
CONSELHO GESTOR UBSF SEBASTIAO LUIZ NOGUEIRA - LOS ANGELES
CONSELHO GESTOR UBSF DRª MARCIA GUEDES DE SA EARP - NOVA LIMA
CONSELHO GESTOR UBSF DRª SUMIE IKEDA RODRIGUES
CONSELHO GESTOR CRS DR. GUINHER HANS – NOVA BAHIA
CONSELHO GESTOR -UBSF DR. HÉLIO MARTINS COELHO - JARDIM BATISTÃO
CONSELHO GESTOR UBSF DR. JOÃO MIGUEL BASMAGE - ESTRELA DALVA
CONSELHO GESTOR UBS DR IVAN IDELBRAND DA COSTA - BURITI
CONSELHO GESTOR UBSF DRª ALDA GARCIA DE OLIVEIRA - NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS
CONSELHO GESTOR UBSF DR HERBERTO CALADO REBELO - AERO ITÁLIA
CONSELHO GESTOR UBSF- MAURO ROGÉRIO DE BARROS VANDERLEY- IRACY COELHO
CONSELHO GESTOR UBSF DR. NÉLSON TOKUEI SHIMABUKURO - AERO RANCHO IV
CONSELHO GESTOR UBS DR. ALBINO COIMBRA FILHO - SANTA CARMÉLIA
CONSELHO GESTOR UBS DR VESPASIANO BARBOSA MARTINS - VILA POPULAR
CONSELHO GESTOR UBSF Dra. JEANNE ELIZABETH WANDERLEY TOBARU
ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA ATALAIA DA ÚLTIMA HORA
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE MULHERES DO BAIRRO BELO HORIZONTE E REGIÃO
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA NOVA MARACANA
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DO GRANDE AERO RANCHO
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DESPORTIVA E CULTURAL DA VILA JACI E NOVA BANDEIRANTES- AJABAN
CENTRO COMUNITÁRIO DA VILA NHANHA
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE MULHERES DO BAIRRO TARSILA DO AMARAL
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA SOCIAL ESPORTIVA DO JARDIM NOROESTE
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE MULHERES DO JARDIM PENFIGO
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA E DESPORTIVA TEMPO DE PAZ
ENTIDADE LIGADAS À PESSOA IDOSA
CLUBE DE IDOSOS E CASA ABRIGO DIURNO SANTA TEREZINHA DOS ANDES
CLUBE DE IDOSOS DO JARDIM BALSAMO II E REGIÃO
ASSOCIAÇÃO DE APOIO A PESSOAS IDOSAS E PESSOAS CARENTES EM GERAL
ASSOCIAÇÃO DOS IDOSOS DO BAIRRO NOVA LIMA E REGIÃO
ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DE APOIO A 3ª IDADE DO ZÉ PEREIRA
ASSOCIAÇÃO DE IDOSOS DO MACANOBRE E JARDIM DAS MENINAS
ASSOCIAÇÃO DO IDOSO DA INTEGRACAO NACIONAL
ASSOCIAÇÃO DO IDOSO DO BAIRRO ALTO SUMARÉ E REGIÃO
ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA DA 20ª REGIAO/MS
SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - SENGE/MS
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – OAB
SINDICATO DOS ARQUITETOS E URBANISTAS DE MS - SINDARQ/MS
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - CREA-MS
SINDICATO DOS CORRETORES DE IMOVEIS NO MATO GROSSO DO SUL - SINDIMOVEIS/MS
ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO ATERRO DE

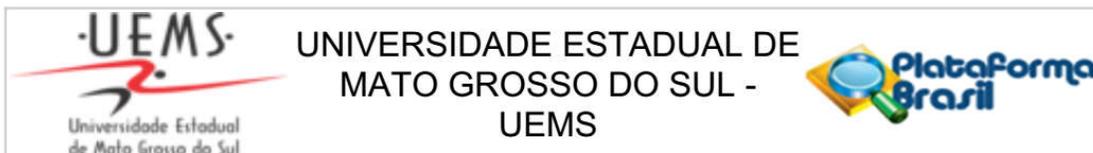
MATO GROSSO DO SUL
ASSOCIAÇÃO DE ARTESÃOS SOLIDÁRIOS DAS MORENINHAS E REGIÃO
CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE MATO GROSSO DO SUL - CAU
ASSOCIAÇÃO DOS VIGILANTES DE MATO GROSSO DO SUL - AVI/MS
SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ENERGIA DE MATO GROSSO DO SUL - SINERGIA/MS
COOPERATIVA DE PROCESSADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS - COOPERSOOL
ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE ROCHEDINHO
ASSOCIAÇÃO DOS FERROVIÁRIOS, APOSENTADOS, PENSIONISTAS, DEMITIDOS E IDOSOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
ASSOCIAÇÃO CAMPOGRANDENSE DOS VENDEDORES AMBULANTES NOS TERMINAIS DE TRANSBORDO
ENTIDADES RELIGIOSAS
ASSOCIAÇÃO DE EVANGELIZADORES E PROFISSIONALIZANTES DR. TRAJANO BATISTA RODOVALHO
IGREJA CRISTO É A RESPOSTA
ACSC - ASSOCIAÇÃO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL CRISTÃ
GRUPO EVANGÉLICO DE AÇÃO POLÍTICA - GEAP
CAPELA DIVINO ESPÍRITO SANTO
IGREJA EVANGÉLICA PENTECOSTAL FONTE DE VIDA
MINISTÉRIO APOSTÓLICO RENOVADO
ASSOCIAÇÃO ESPÍRITA NOVO AMANHECER - AENA
PARÓQUIA SÃO JOÃO CALÁBRIA
IGREJA PENTECOSTAL CASA JERUSALÉM BETESDA
COMUNIDADE EVANGÉLICA PENTECOSTAL VIDA NOVA DE MATO GROSSO DO SUL
COMUNIDADE EVANGÉLICA CRISTO É A RESPOSTA
ARTICULADORAS
COMUNIDADE ORGANIZADA EM DEFESA DE MORADIAS NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES, FAMÍLIAS SEM MORADIA NO MS - CRF
UCAF - UNIÃO CAMPOGRANDENSE DE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES EM FAVELAS, ASSENTAMENTOS URBANOS E RURAIS DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE-MS, NÚCLEOS HABITACIONAIS E ENTIDADES AFINS
UNIÃO CAMPOGRANDENSE DE CLUBE DE MÃES E ASSOCIAÇÕES - UCCMA/MS
UNIÃO MUNICIPAL DAS ASSOCIAÇÃO DE MORADORES - UMAM
UNIAO MUNICIPAL DE ASSOCIACÕES REGIONAIS - UNIMAR
FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE MATO GROSSO DO SUL
FEDERAÇÃO ESTADUAL DAS UNIÕES MUNICIPAIS DAS ASSOCIAÇÕES E SEGMENTOS COMUNITÁRIOS, DE MULHERES, JOVENS, IDOSOS, PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA FÍSICA, ÍNDIOS, NEGROS AFRODESCENDENTE/QUILOMBOLA), MORADORES SEM-TETO, DE DIREITO À MORADIA E HABITAÇÃO, ASSENTAMENTOS RURAIS E URBANOS E ENTIDADES AFINS DE MATOGROSSO DO SUL - FEUMANS
FEDERAÇÃO DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇAA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL -FECOPEMS
ENTIDADES COMERCIAIS
FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - FECOMERCIO/MS
SINDICATO INTERMUNICIPAL DAS INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - SINDUSCON/MS
ENTIDADES ASSISTÊNCIAIS
SOCIEDADE ASSISTENCIAL BETÂNIA - SABE
ASSOCIAÇÃO DESPORTIVA COMUNITÁRIA E CULTURAL FELICIDADE ABSOLUTA
ASSOCIAÇÃO DE HUMANIZACAO DE APOIO À VIDA - HUMANAVIDA
UNIÃO DAS AMIGAS SOLIDÁRIAS - UNIDAS
PROJETO ATITUDE OBRAS SOCIAIS HUMANITÁRIAS
ASSOCIAÇÃO DE AMPARO À FAMÍLIA DO NOVA LIMA

ASSOCIAÇÃO CASA DA SOPA VIDA NOVA
ASSOCIAÇÃO DE AMPARO À MÃE PRECOCE E FAMÍLIA FRAGILIZADA
ASSOCIAÇÃO VIDA EM AÇÃO
INSTITUTO BENEFICENTE, EDUCACIONAL E PROFISSIONALIZANTE
ASSOCIAÇÃO GETSEMANI DE AÇÃO SOCIAL E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL
PROJETO SOCIAL SOLIDÁRIO – PROSSOL
ASSOCIAÇÃO DE AMPARO À FAMÍLIA DO BAIRRO NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS
ASSOCIAÇÃO DE AMPARO À FAMÍLIA DO CONJUNTO RESIDENCIAL OSCAR SALAZAR MOURA DA CRUZ
ASSOCIAÇÃO DE AMPARO À FAMÍLIA PROJETO + UM
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, SOCIAL, ECONÔMICO E CULTURAL MANA DO CÉU PARA OS POVOS
ONG.CADIC CRIANÇA E ADOLESCENTES DESENVOLVENDO SUA INTELECTUALIDADE E CIDADANIA - CADIC
ENTIDADES ESPORTIVAS
ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS E USUÁRIOS DO PARQUE OLÍMPICO AYRTON SENNA
ONG - PROJETO CRIANÇA ADOLESCENTE, ESPORTE RADICAL, ECONOMIA SOLIDÁRIA E EDUCAÇÃO POPULAR - CAER-ESEP
ASSOCIAÇÃO CULTURAL DE MÚLTIPLAS ATIVIDADES ESPORTIVAS ESQUERDINHA
ASSOCIAÇÃO DESPORTIVA CLUBE RIOS
ASSOCIAÇÃO LIBERTOS CAPOEIRA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLINHA DE FUTEBOL BOLA DE OURO
ASSOCIAÇÃO ESCOLINHA DE FUTEBOL AÇÃO COMUNITÁRIA DO GRANDE AERO RANCHO
OUTRAS
GRES IMPÉRIO DAS MORENINHAS
UNIÃO COMUNITÁRIA DE MULHERES E ASSOCIAÇÕES DE MATO GROSSO DO SUL
ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DE CAMPO GRANDE E DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
CONSELHO DISTRITAL DE SAÚDE DO DISTRITO SANITÁRIO OESTE
ASSOCIAÇÃO DE MULHERES COMUNITÁRIAS DO JARDIM SÃO CONRADO
INSTITUTO DE AÇÃO SOCIAL DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E CULTURAL O GIRO 380°
MOVIMENTO DE APOIO SOCIAL CAMPOGRANDENSE
LAR “MÃE MARIANA”
ASSOCIAÇÃO O SABER MAIS
COTOLENGO SUL-MATOGROSSENSE
ASSOCIAÇÃO DOS MOVIMENTOS LOCAIS DE RÁDIO DIFUSÃO COMUNITÁRIA - AMLRDC
INTITUTO ESPAÇO ECOLÓGICO - INSTITUTO ECO
CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA MUNICIPAL ISAURO BENTO NOGUEIRA
ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS DAS CHÁCARAS DA GAMELEIRA E REGIÃO
CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANCA PÚBLICA DA REGIÃO CENTRAL DE CAMPO GRANDE
COMUNIDADE INTERNACIONAL NOVA FAMÍLIA
CONSELHO DISTRITAL DE SAÚDE DO DISTRITO SANITÁRIO SUL
INSTITUTO AMIGOS DA SOLIDARIEDADE
ASSOCIAÇÃO PARQUE ZOBOTÂNICO DE MATO GROSSO DO SUL
CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANCA PÚBLICA DO NOVA LIMA E REGIÃO
ASSOCIAÇÃO DA COMUNIDADE NEGRA RURAL QUILOMBOLA CHÁCARA BURITI
ASSOCIAÇÃO DE REABILITAÇÃO E PARADESPORTO PANTANAL – ARPP
ASSOCIAÇÃO “A BOA PRAÇA”
UNIÃO DOS ESCOTEIROS DO BRASIL/MS
GRUPO ESCOTEIRO ALCÍDIO PIMENTEL 22° MS
FEDERAÇÃO SULMATOGROSSENSE DE MUTUÁRIOS EM HABITAÇÃO PÚBLICAS E

PRIVADAS - FSMHPP
INSTITUTO APOIA
ASSOCIAÇÃO DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR - ASSAF
SALESIANOS AMPARE

Fonte: SMP. Diário Oficial de Campo Grande nº 4.007 de 28/04/2014, p. 5-9.

10.8 ANEXO H - Comprovante de envio da pesquisa para o Comitê de Ética



COMPROVANTE DE ENVIO DO PROJETO

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Entre disputas e articulações: efeitos de contrastes do associativismo nos Conselhos Regionais de Campo Grande - MS.

Pesquisador: Ailton de Souza

Versão: 1

CAAE: 58902616.6.0000.8030

Instituição Proponente: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO

DADOS DO COMPROVANTE

Número do Comprovante: 083106/2016

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

Informamos que o projeto Entre disputas e articulações: efeitos de contrastes do associativismo nos Conselhos Regionais de Campo Grande - MS. que tem como pesquisador responsável Ailton de Souza, foi recebido para análise ética no CEP Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS em 19/08/2016 às 09:24.

Título da Pesquisa: Entre disputas e articulações: efeitos de contrastes do associativismo nos Conselhos Regionais de Campo Grande - MS.
Pesquisador Responsável: Ailton de Souza
Área Temática:
Versão: 1
CAAE: 58902616.6.0000.8030
Submetido em: 18/08/2016
Instituição Proponente: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
Situação da Versão do Projeto: Aprovado
Localização atual da Versão do Projeto: Pesquisador Responsável
Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

Endereço: Rodovia Dourados Itahum - Km 12 - Cx:351
Bairro: Cidade Universitária **CEP:** 79.804-970
UF: MS **Município:** DOURADOS
Telefone: (67)3902-2699 **E-mail:** cesh@uems.br



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
COMITÊ DE ÉTICA COM SERES HUMANOS



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Convidamos o (a) Sr (a) para participar voluntariamente da pesquisa intitulada “Entre disputas e articulações: efeitos de contrastes do associativismo nos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS”, sob a responsabilidade do pesquisador Ailton de Souza, que tem como objetivo geral compreender o funcionamento dos Conselhos Regionais, as demandas e os resultados desta instituição. Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista. Se o (a) Sr (a) aceitar participar, contribuirá em termos de benefícios para fortalecer o debate e contribuir para aperfeiçoamento dos instrumentos participativos. Para participar da pesquisa, o (a) senhor (a) participante será submetido a uma entrevista sobre suas experiências, sugestões e críticas em torno dos Conselhos Regionais de Campo Grande no âmbito de seu sucesso ou fracasso. A presente pesquisa não apresenta em si nenhum risco à integridade do entrevistado ou outro malefício, tendo em vista que é exploratória e visa apenas captar as experiências em torno da instituição dos conselhos. Mesmo assim, nos colocamos à disposição para prestar maiores informações em caso de necessidade, podendo o participante a qualquer momento deixar a pesquisa se assim o mesmo quiser, sem qualquer prejuízo.

Se depois de consentir sua participação na pesquisa o (a) Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta das informações,

independente do motivo sem prejuízo a sua pessoa. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade será sempre mantida em sigilo.

Eu, _____, fui informado e aceito participar da pesquisa “Entre disputas e articulações: efeitos de contrastes do associativismo nos Conselhos Regionais de Campo Grande – MS. Declaro que o pesquisador Ailton de Souza me explicou como será toda a pesquisa de forma clara e objetiva.

Campo Grande ___/____ de 2016

Assinatura do Pesquisador Assinatura do Participante da Pesquisa

Comitê de Ética com Seres Humanos da UEMS, fone: 67 -3902-2699
cesh@uems.br.