



Ministério da Educação – Brasil  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM  
Minas Gerais – Brasil  
Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas  
ISSN: 2238-6424  
QUALIS/CAPEs – LATINDEX  
Nº. 21 – Ano XI – 05/2022  
<http://www.ufvjm.edu.br/vozes>

## **Associações comunitárias e a participação cidadã na cidade de Teófilo Otoni – MG: a relação entre Associações de Bairro e Poder executivo municipal entre os anos de 2005 e 2012**

Prof. Dr. Márcio Achtschin Santos  
Pós-Doutor em História pela Universidade Federal de Minas Gerais  
Docente da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Teófilo Otoni - UFVJM – Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/1328175237194027>  
E-mail: [marcio.achtschin@ufvjm.edu.br](mailto:marcio.achtschin@ufvjm.edu.br)

Jeferson Gomes Dos Santos  
Mestre em Administração Pública  
Teófilo Otoni – UFVJM - Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/4134393343671407>  
E-mail: [jeferson\\_gomes29@hotmail.com](mailto:jeferson_gomes29@hotmail.com)

**Resumo:** A proposta desse artigo reside em analisar a participação cidadã na relação entre as associações de moradores de bairro e executivo municipal de Teófilo Otoni, cidade localizada no nordeste de Minas Gerais, entendendo a particularidade dessa participação entre os anos de 2005 e 2012. O estudo se desenvolve com base na participação cidadã e tendo como parâmetro a escala de participação de Arnstein, tendo como objetos de estudo as Associações de Bairro da Vila Esperança e Teófilo Rocha, ambas estreitamente ligadas aos movimentos reformistas da Igreja Católica dos anos de 1980. Concluiu-se que a proximidade com o governo municipal retirou o vigor contestatório das associações e movimentos da cidade no período. Esse processo também influenciou o nível de participação cidadã obtido por elas no período analisado.

**Palavras-chave:** Associativismo. Teófilo Otoni. Participação cidadã.

## Introdução

O Brasil demonstra uma grande elevação populacional no meio citadino no decorrer do século XX, especialmente a partir dos anos de 1970. O IBGE (2010) evidenciou que maioria da população brasileira, 84%, reside, nas cidades. O crescimento rápido e desordenado apontou diversos problemas, tanto em metrópoles como em cidades de porte médio.

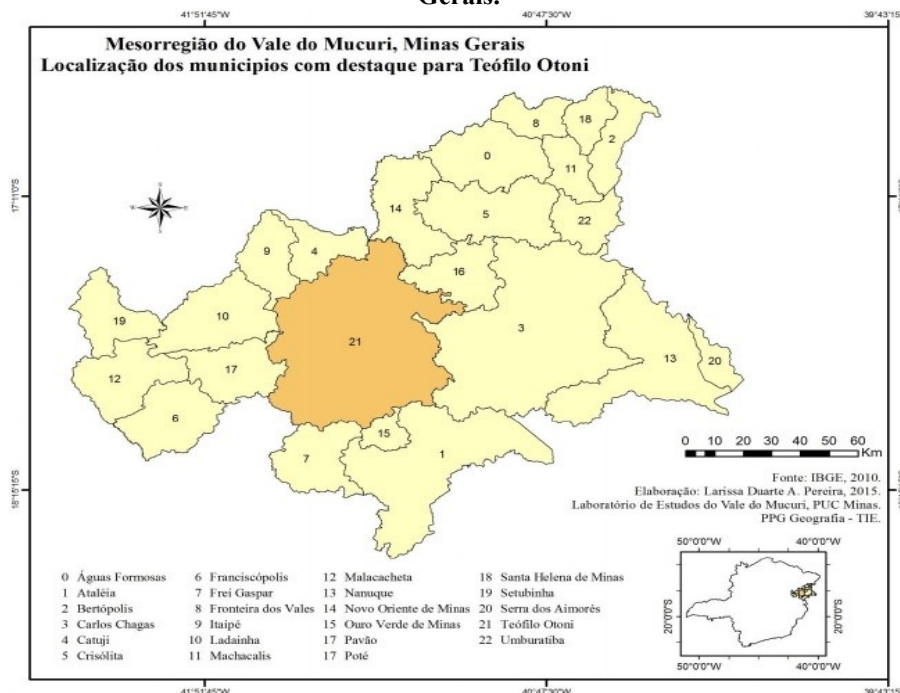
Sader (1988) salienta que entre as décadas de 1970 e 1980, surgiram novos atores, como os movimentos sociais populares urbanos, que reivindicavam justiça social. A presença dos setores progressistas da Igreja Católica, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), passaram a organizar grupos e setores populares, especialmente em áreas periféricas. Ciconello (2008, p. 2) afirma que as CEBs motivaram a aglutinação de “trabalhadores em sindicatos, a formação do Partido dos Trabalhadores (PT) e, no campo associativo, a constituição de inúmeras associações de desenvolvimento e de defesa de direitos (associações de moradores, associações comunitárias, ONGs de defesa de direitos)”. No caso das cidades de porte médio, apesar de serem consideradas locais com boa qualidade de vida (AMORIM FILHO; RIGOTTI, 2007), à medida que se desenvolveram, sofreram com o crescimento urbano desordenado. Seu crescimento favoreceu a expansão de áreas segregadas e a precarização de grande parte da população (VIEIRA, 2009).

O perfil da cidade de Teófilo Otoni está próximo a essa descrição, sendo classificada como cidade média de nível superior, o que revela seu caráter de cidade polo regional (AMORIM FILHO *et al.*, 2007). Apesar da condição de cidade polo, Teófilo Otoni apresenta características de estrutura urbana precária, principalmente em suas periferias. Batella (2013) evidencia que a ocupação territorial da cidade foi diretamente determinada por fatores econômicos e por condições do sítio urbano. Deste modo as áreas centrais ficaram em terrenos de topografia mais favorável, enquanto as periferias se estabeleceram em terrenos de forte declividade e pouco favoráveis à urbanização.

Fundada em 1853 para ser um entreposto comercial, a cidade de Teófilo Otoni e região seguiu a tendência do Império e da Primeira República de investir na produção cafeeira (ACHTSCHIN SANTOS, 2020). Após a crise de 1929, foi a pecuária a base da economia local até os anos 70. O baixo uso da tecnologia e o perfil de produção extensivo fez com que a criação de bovinos declinasse,

resultando no êxodo rural. Ainda de acordo com Márcio Achtschin Santos (2018), a partir de 1970, segundo Censo do IBGE, Teófilo Otoni já apresentava uma superioridade urbana em relação à população rural: esta 65.923 (49,56%), e a cidade de Teófilo Otoni com 67.094 (50,44%). Daí em diante, ocorrerá um crescimento desigual e desordenado em sua malha urbana.

**Figura 1 – Mapa da localização do município de Teófilo Otoni na mesorregião do Vale do Mucuri, Minas Gerais.**



Elaboração: PEREIRA, Larissa Duarte Araújo Pereira (2015)

Por sua vez, Achtschin Santos e Sorel (2015, p. 20) conferem ao traçado urbano de Teófilo Otoni “uma geografia de exclusão e segregação social”, visto que, no processo de formação urbana, a cidade se viu dividida, com a zona central e Norte ocupadas por parcela elitizada da população, enquanto a região Sul seria composta por segmentos dos trabalhadores. Batella (2013) afirma que a ocupação de áreas periféricas se intensificou do fim da década de 1970 até os anos 2000, onde se multiplicaram áreas habitadas sem condições para uso urbano.

Em Teófilo Otoni, o final dos anos 1970 foi marcado por uma expressiva quantidade de experiências participativas, com ONGs, movimentos sociais, etc., buscando maior espaço democrático e justiça social (CICONELLO, 2008). Avritzer (2016) diz que se convencionou classificar no período de redemocratização o surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática, com crescimento exponencial de associações civis.

Tendo em vista que o associativismo comunitário surge num contexto urbano de luta pela redemocratização, em que diversos atores contribuíram para o adensamento dessa sociedade civil organizada, e que a Constituição de 1988 abriu, pelo menos teoricamente, novos horizontes para que a participação cidadã ocorra de maneira mais efetiva e transparente em direção à administração pública, cabem os seguintes questionamentos:

Quais as particularidades das associações comunitárias na cidade de Teófilo Otoni-MG? Quais os limites e especificidades da participação cidadã, tendo em vista o relacionamento dessas associações comunitárias junto ao governo municipal?

Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar a participação cidadã na relação entre as associações de moradores de bairro e executivo municipal de Teófilo Otoni, entendendo a particularidade dessa participação entre os anos de 2005 e 2012. Para além da investigação histórica da gênese desses movimentos na cidade, a escolha por esse recorte temporal se fundamenta no fato de que neste período o Partido dos Trabalhadores (PT) estava à frente do executivo em Teófilo Otoni-MG, legenda partidária que, em tese, se propõe a executar governos de teor mais popular e aberto à comunidade. O PT nasce no Brasil, e mesmo na cidade em questão, em concomitância com a emergência dos movimentos populares a partir do final dos anos 1970 (MENEGUELO, 1989).

Ademais, já fazem mais de 30 anos de abertura democrática no país, e atualmente estão em voga discursos mais conservadores, aludindo a estruturas que em nada se aproximam dos ideais democráticos. É necessário, portanto, colocar em ênfase os canais de participação cidadã e suas virtudes para o espírito democrático, ainda que não signifiquem a panaceia no período contemporâneo.

A escolha das associações de moradores da Zona Sul da cidade, mais especificamente dos bairros Vila Esperança e Teófilo Rocha, se deve ao fato da referida localidade ser uma das regiões periféricas da cidade, que por tempos sofreu com o descaso estrutural (ACHTSCHIN SANTOS; SOREL, 2015). A construção desses bairros tem grande ligação com os movimentos populares do fim dos anos 1970 na cidade, já que desenvolveu uma história de proximidade com os setores mais progressistas da Igreja Católica. Instituição esta que, naquele período, buscou promover em Teófilo Otoni uma participação dos leigos por meio das Comunidades

Eclesiais de base (CEB's), tendo como base de ação a Teologia da Libertação, o que viria a favorecer movimentos de contestação pela cidade (MACHADO, 2007).

Para analisar as questões apresentadas, o artigo se divide em duas partes. No primeiro momento discute o aspecto teórico, trazendo um debate sobre a participação cidadã. Na segunda seção é analisada a participação cidadã a partir da política realizada pelas associações de bairro Vila Esperança e Teófilo Rocha.

### **Conceituação de participação cidadã**

Juan E. D. Bordenave (1983), considerando que as diversas associações buscam ter papel de controle sobre seu destino, se posiciona acerca da participação como:

Uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Autonomia que implica o grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidades reais da população (BORDENAVE, 1983, p. 20).

Para Bordenave (1983, p. 16), há duas bases complementares para a participação. “Uma é a base afetiva, na qual participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros”. A outra é uma base instrumental, na qual “participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos”. E assim, diz que:

A participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje. [...] Tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa (BORDENAVE, 1983, p. 17).

Teixeira (2001, p. 30) descreve o conceito como “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”. Porém, Cornwall (2002) tem a participação como temática ambígua, ou seja, a sua metodologia pode ser implementada para produzir uma falsa participação para certa regulação e controle (CORNWAL, 2002).

Entre algumas dificuldades para se efetivar a participação cidadã, D. Nunes (1999, p. 118) elenca:

[...] os mecanismos, tanto de caráter objetivo, quanto subjetivo, que dificultam o envolvimento de pessoas pobres e de baixa escolaridade em processos participativos; as dificuldades de relação dialógica entre os animadores do processo (vindos provavelmente do corpo de funcionários municipais e da universidade) e os habitantes, pela tradição de relação hierárquica e de dependência entre povo e elite.

S. Leal (2003) destaca que a participação cidadã apresenta suas limitações, como a incipiente organização da sociedade civil, a política, que tradicionalmente se funda no clientelismo/corporativismo, e, via de regra, aos vícios e falta de agilidade apresentados pela administração pública.

Apesar de tudo, F. Costa e A. Cunha (2010, p. 544) alertam que a participação “contribui para resgatar a autoestima e afirmar a cidadania ativa dos membros de uma comunidade”, mas tem sido criada uma vulgarização quanto aos efeitos positivos desta. No Brasil, parecem ser desconsideradas “as condições políticas, sociais e culturais do país, fazendo tabula rasa das especificidades locais e regionais”, quando na verdade a questão é um dilema.

Primeiro, no tocante a uma democracia direta, o ideal liberal confere seu alcance por meio de cidadãos livres. E não apenas por meio do voto, o controle sobre o Estado se daria por plena deliberação popular acerca dos assuntos coletivos. No entanto, não se deve negligenciar o fato de que há particularidades no país que ainda revestem o Estado como educador para essas práticas. Na existência de uma sociedade pouco desenvolvida em sua cidadania, cabe ao Estado agenciar as mudanças, criando instituições fortes o suficiente para levar a uma prática cidadã contínua.

A respeito desse quadro poderia se sustentar a “Estadania”, com um Estado educador e civilizador, que busca a justiça e equilíbrio social, o que pode perpetuar os traços de desigualdade:

A estadania, por mais bem-intencionados que sejam os seus defensores, historicamente, não pavimentou o caminho para a cidadania, mas certamente ajudou a produzir a crença arraigada no Estado, especialmente no Poder Executivo e em seu Aparelho, como agentes providenciais, dotados de poder demiúrgico para superar todas as mazelas sociais. Essa crença, mais do que qualquer outra, ajuda a promover crises de governança e de governabilidade, reforçando o autoritarismo estatal, a autonomia excessiva das burocracias públicas, a fragilidade dos parlamentos e dos partidos, bem como o clientelismo (COSTA; CUNHA, 2010, p. 546).

No caso do Brasil, o Estado nacional tem sido o delineador dos caminhos para a participação cívica, e tem seu ápice na Constituição de 1988, quando se sanciona a democracia direta, através dos conselhos de políticas públicas, principalmente em nível municipal. Porém, não deixou de ser uma democracia direta tutelada (COSTA; CUNHA, 2010).

Outro aspecto seria pensar a participação cidadã como indutor para maior capacidade governativa por si só. No entanto, a simples existência de fóruns e conselhos não garante uma efetiva participação cidadã, já que diversos fatores podem inviabilizá-la (COSTA; CUNHA, 2010), como: lideranças cooptadas; organizações da sociedade civil e Estado sem democracia interna; falta de informações para interessados no andamento das políticas; incapacidade técnica das representações populares.

Mesmo pensando-a como sustentabilidade de políticas públicas, pode se cometer equívocos, já que a participação não compensa políticas mal formuladas, que são aceitas por falta de melhores opções. Ao que Costa e Cunha (2010, p. 549) afirmam:

Os erros de formulação parecem ser mais a regra do que a exceção no Estado brasileiro, e tais erros ocorrem não por falta de participação, mas em função do despreparo dos burocratas que são responsáveis por seu desenho inicial e posterior implementação, combinado com o descaso de agentes políticos, mais preocupados em obter resultados eleitorais de curto prazo.

É um engano relacionar participação à maior democracia, pois indivíduos e grupos tem maior propensão a se envolver em questões que lhe afetem diretamente, se aproximam de políticas que venha a lhes beneficiar diretamente, de acordo com Olson (1999 apud COSTA; CUNHA, 2010, p. 549). Assim, ao invés de estimular a democracia, a participação pode levar à desagregação social, visto que pode servir a interesses de grupos reduzidos.

Costa e Cunha (2010) afirmam que a participação cidadã tende a ser mais desenvolvido em localidades que apresentam históricos mais aprofundados de associativismo, o que poderia resultar em geração de lideranças populares com menor vinculação ao poder público. Logo, sua ação ganha maior autonomia. Ademais:

[...] Na ausência desses fatores – confiança na independência e ligação orgânica dos delegados populares com as comunidades por eles representadas; confiança no respeito das lideranças políticas às decisões tomadas em fóruns e conselhos, mesmo quando contrariam interesses estabelecidos dentro do Estado; e efetividade na alocação de recursos para atendimento às demandas consideradas prioritárias nas negociações compartilhadas com a comunidade – qualquer iniciativa de criar instâncias participativas estará, irremediavelmente, condenada ao fracasso (COSTA; CUNHA, 2010, p. 551).

A participação é importante para o avanço da democracia e soberania popular, contando que preceda de real envolvimento da população nas questões que afetam o seu dia a dia, de modo que a linha entre a atuação do Estado e a demanda popular seja a mais tênue possível. Para tanto, não se limita ao ato de votar, mas, também se caracteriza em ações mais incisivas no espaço público, realizadas por sujeitos que se afirmam como possuidores de direitos e deveres. Não deixando de levar em conta as especificidades históricas, políticas e culturais de cada realidade, no caso específico, a nação brasileira.

Um aspecto central para realizar uma análise de participação cidadã é identificar esse processo, ou seja, dar uma dimensão minimamente perceptível da existência ou não desse ato. Arnstein (1969, p. 1) diz que a participação cidadã “constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente”. Desse modo, a participação seria uma espécie de poder do cidadão. Este considera a temática bastante confusa, tanto que elaborou uma tipologia para ilustrar uma escada da participação, a qual se tornou um pilar entre os educadores de planejamento urbano nos Estados Unidos. Nesta são observados 8 níveis de participação, a saber: 8 – Controle Cidadão (nível de poder cidadão); 7 – Delegação de Poder (nível de poder cidadão); 6 – Parceria (nível de poder cidadão); 5 – Pacificação (Nível de concessão mínima de poder); 4 – Consulta (Nível de concessão mínima de poder); 3 – Informação (Nível de concessão mínima de poder); 2 – Terapia (Não-Participação); 1 – Manipulação (Não-participação).

O autor ressalta que os primeiros degraus dessa escada, 1 (Manipulação) e 2 (Terapia), caracterizados pela “Não-participação”, não tem intuito de levar a população a se integrar nos processos decisórios ou condução de políticas públicas, pelo contrário, a intenção é garantir aos tomadores de decisão maior controle sobre esses participantes. A manipulação se veste de participação cidadã, e ocorre

quando cidadãos são chamados a participar em espaço onde não importa realmente seus posicionamentos, o que ocorre na verdade é um processo de educação (manipulação) para atender grupos maiores. A terapia, não se distanciando disso, submete a população a terapias de grupo, que pretendem alocar sua disposição em temas que nada tem a ver com a transformação de sua realidade concreta.

Os degraus 3 e 4, respectivamente, Informação e Consulta, concedem à comunidade minimamente o poder de ouvir e ser ouvida. No entanto, não há segurança de que as opiniões serão realmente aceitas por aqueles que tem poder. Ao que Arnstein diz que, se a participação se restringe a esses degraus, ela pode não levar à transformação de uma determinada realidade. A informação, que se dá em grande medida por notícias na imprensa e panfletos, poderia ser um primeiro passo à efetiva participação cidadã. Porém, esta costuma ser de mão única, do Estado para o cidadão, não permitindo o retorno deste último, ou seja, não há negociação. A consulta, que se realiza por pesquisas de opinião e audiências públicas, pode ser um passo a mais, porém, se não estiver acompanhada de outras formas onde a população possa propor e melhor participar, não garante que a demanda seja atendida realmente.

Por sua vez, o nível 5, correspondente à Pacificação, permite ao menos o aconselhamento por parte dos grupos comunitários, o que não tira o poder de decisão das mãos dos mandantes. No entanto, os níveis mais elevados dessa escada vislumbram melhor cenário para os cidadãos, já que se tornam crescentes os níveis de participação. O degrau 6 (Parceria) dá ao cidadão maior poder de negociação com os detentores de poder. Os degraus 7 (Delegação de poder) e 8 (Controle cidadão) concedem ao cidadão a maioria nos espaços de decisão, quando não o poder de gerenciar de forma plena.

A pacificação, apesar do ainda limitado acesso ao poder, pode começar a configurar certa influência. Por meio de conselhos a população pode-se planejar e aconselhar no andamento das políticas. Por sua vez, a comunidade precisa estar organizada e ter representantes legitimados pela comunidade. Mas ainda assim, aceitar ou não sobre a viabilidade das propostas populares ainda fica nas mãos dos tomadores de decisão. O grau 6, parceria, pode se tratar efetivamente de um início da redistribuição de poder, já que a negociação é maior, e, por meio de espaços

mais paritários de poder, o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão são mais bem compartilhados.

A delegação de poder, grau 7, pode resultar em maior poder deliberativo dos cidadãos em algum plano ou programa específico, naqueles em que a população tem maioria de votos e maiores atribuições, podendo atender aos anseios da comunidade. Por sua vez, o controle cidadão, grau 8, corresponderia a uma corporação comunitária que gere e comanda um programa público, podendo acessar financiamentos sem intermediários, além de estarem mais blindados a interferências ou possíveis alterações de terceiros nos seus planos.

Este modelo, Arnstein (1969) ressalta, é uma simplificação. No entanto, nele é capaz de conhecer o leque de variações e graus que a participação pode assumir. Conhecimento este que evita devaneios e utopias na análise. Deste modo, as considerações deste autor serão utilizadas para análises feitas neste trabalho, já que suas formulações permitem um melhor enquadramento teórico da realidade observada.

### **Nota sobre o levantamento de dados**

Em relação ao objeto central, as Associações de Moradores de Bairro de Teófilo Otoni, foi realizada pesquisa documental nos seus arquivos internos e entrevistas a diretores, associados e membros de governo municipal. O intuito era de levantar aspectos da formação histórica, peculiaridades do associativismo comunitário e considerações sobre participação cidadã em Teófilo Otoni e nestas.

Foram selecionadas duas Associações da Zona Sul da cidade, região periférica da cidade que ainda estão em atividade em Teófilo Otoni: a associação do bairro Teófilo Rocha e do bairro Vila Esperança.. Nas entrevistas foi utilizado um roteiro de questões semiestruturado destacando que não houve identificação do entrevistado.

O número de entrevistados se deu do seguinte modo: Na associação do bairro Vila Esperança foi realizada entrevista com 1 membro de sua diretoria e 2 associados, enquanto no bairro Teófilo Rocha houve possibilidade de entrevista com 1 membro da diretoria e 1 associado. Além disso, foram abordados 2 membros do governo municipal que correspondeu aos anos de 2005 a 2012, na figura da diretoria

da divisão de habitação e a secretaria de governo. O que deu um total de 7 pessoas, onde os atores escolhidos foram de suma importância para o desenvolvimento do estudo, uma vez que correspondem diretamente a uma compreensão mais aprofundada da temática pesquisada.

**Tabela 1 – Perfil dos entrevistados**

|                       |                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Entrevistado 1</b> | Morador do bairro Vila Esperança. Atuou diretamente no processo de construção do bairro, no modelo de mutirões. É um dos associados da Associação Comunitária Vila Esperança.                                              |
| <b>Entrevistado 2</b> | Morador do bairro Teófilo Rocha. Vive na localidade desde a década de 1950. Faz parte da diretoria da associação do bairro. Sempre esteve integrado aos movimentos populares organizados na Casa dos Movimentos Populares. |
| <b>Entrevistado 3</b> | Morador do bairro Vila Esperança. Vereador da cidade de Teófilo Otoni. Atuou na construção do bairro. Está integrado aos movimentos populares da cidade. É um dos associados da Associação Comunitária Vila Esperança.     |
| <b>Entrevistado 4</b> | Fez parte da diretoria de assuntos de habitacionais no governo de 2005 a 2012. Atua juntamente com os movimentos populares em Teófilo Otoni.                                                                               |
| <b>Entrevistado 5</b> | Morador do bairro Teófilo Rocha. Integrante da diretoria do Partido dos Trabalhadores em Teófilo Otoni. Atua juntamente com os movimentos populares na cidade.                                                             |
| <b>Entrevistado 6</b> | Morador do bairro Vila Esperança. Integrante da diretoria da associação comunitária do bairro.                                                                                                                             |
| <b>Entrevistado 7</b> | Atuou na Secretaria de Administração, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Governo e Secretaria de Planejamento durante os anos de 2006 a 2010 na prefeitura de Teófilo Otoni.                                             |

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

O postulado de Arnstein (1969) foi agregado para análise com intuito de compreender como a participação da comunidade se enquadra dentro da escada de participação cidadã proposta por aquele, a qual conta com 8 níveis, indo desde a não-participação até o nível de deliberação do cidadão. Por meio de tal análise pretende-se se chegar ao entendimento do nível de participação cidadã na dinâmica associativa do meio urbano em Teófilo Otoni.

Ainda nessas Associações, houve pesquisa documental nos seus arquivos internos, analisando atas, com intuito de compreender a forma de articulação e dinâmica das respectivas associações, e como tem sido o relacionamento com o poder público municipal. Essa análise foi dos anos de 2005 a 2012, período que correspondeu ao mandato do poder executivo do município de Teófilo Otoni pelo Partido dos Trabalhados (PT).

## **Análise da participação cidadã nas associações comunitárias da zona sul de Teófilo Otoni**

Os bairros Vila Esperança e Teófilo Rocha se localizam na zona sul de cidade de Teófilo Otoni. A gênese do primeiro se deu em meados dos anos 1980, e tem estreitos laços com a presença da Igreja Católica na cidade de Teófilo Otoni, especialmente marcado pela presença da Comunidade Eclesial de Base.

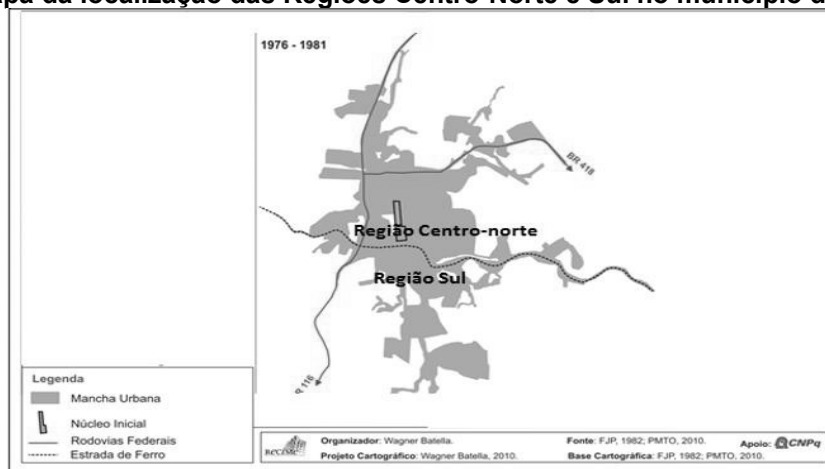
A Vila Esperança teve seu espaço obtido por meio de doação de terras da Igreja para a construção de casas. O início da construção das casas na década de 1980 em sistema de mutirão por meio dos subsídios obtidos pelos padres italianos que atuavam na comunidade. Após a construção das primeiras casas e à medida que o bairro crescia, foram surgindo outras demandas além da moradia, como melhoria das ruas e infraestruturas. Mas, apenas 1995 se registrou em ata a criação da associação. Antes disso, as reivindicações eram levantadas por meio de comissões. A Vila Esperança se estruturou com grande processo participativo, fomentado também pela associação comunitária, tanto na construção das casas em regime de mutirão quanto em busca por melhor estruturação depois de prontas as casas.

O bairro Teófilo Rocha, apesar de se encontrar geograficamente próximo do bairro supracitado, teve seu início de maneira diferente. Começou a ser estruturado na década de 1950, onde funcionava uma fazenda. O espaço pertencia a uma família da cidade, que viria abrir suas terras para a construção de casas. Os lotes do bairro foram doados em sua grande maioria na época. O perfil das pessoas que ocuparam esses terrenos doados a habitação eram, em sua grande maioria, migrantes e pobres, não apenas da zona rural do município de Teófilo Otoni, mas também do Vale do Jequitinhonha e sul da Bahia (ACHTSCHIN SANTOS, 2018).

Apesar da origem do bairro datar da metade do século XX, a associação da comunidade do bairro Teófilo Rocha só foi registrada em 2009. Nesse momento foram feitas eleições, e montou-se uma diretoria, com perfil de aproximação aos movimentos populares.

O que se tem em comum entre os dois bairros abordados é a proximidade com os setores mais reformistas da Igreja Católica, já que se fizeram também presentes na estruturação destes desde os anos de 1980.

**Figura 2 – Mapa da localização das Regiões Centro-Norte e Sul no município de Teófilo Otoni.**



Fonte: Wagner Batella (2010).

Apresentado de modo sucinto as duas instituições e tendo como parâmetro as dimensões apresentadas por Arnstein, é possível analisar a participação cidadã como expressão dessas associações comunitárias de Teófilo Otoni entre de 2005 a 2012. Conforme já exposto, Arnstein elaborou uma tipologia para ilustrar uma escada da participação cidadã, onde são observados 8 níveis da participação, para facilitar a visualização. A dinâmica presente nas associações e todas as suas relações, com a Igreja e prefeitura, serão analisados dentro destes níveis, de maneira que se possa chegar ao entendimento do nível de participação cidadã nas políticas do meio urbano existentes no contexto das associações comunitárias em Teófilo Otoni.

Começando essa análise a partir do primeiro nível da escada de participação cidadã, que é a manipulação, pode-se afirmar que as associações analisadas não se adequam exatamente a esse nível, ou seja, nenhuma delas foi manipulada ao ponto de favorecer estritamente grupos maiores, nelas se presenciam certo nível de autonomia e conscientização. No entanto, ainda devem ser feitas observações.

Os trabalhos realizados pelas duas associações foram bastante marcados pela tutela da Igreja Católica, na sua vertente próxima à Teologia da Libertação. A história de construção desses bairros teve influência direta desses setores religiosos, dando o direcionamento da dinâmica dessas associações. Ilustrando essa aproximação o Entrevistado 4 ressaltou que o grupo se reunia “pra rezar, pra cantar, pra louvar, mas discutia os problemas da comunidade”. Ademais, nas reuniões de

associação se faziam presentes as figuras religiosas que lideravam os movimentos, como é vista a presença do Padre Giovanni em Ata de 2007 na Vila Esperança:

Continuando a mesma falou sobre o objetivo da assembleia de apresentar a proposta de trabalho da associação de moradores e ouvir quais demandas existentes em nosso bairro. Também apresentou e agradeceu a presença da prefeita Maria José Hausen Freire e do Padre Giovanni B. Liza, organizador responsável pela construção do bairro (ATA DE REUNIÃO). Confirmou que após o encontro teremos um retrato da Vila Esperança e dos problemas, visando uma transformação. Justificou que esse primeiro encontro seria com a participação do Padre Giovanni falando de São João Batista (ATA DE REUNIÃO).

Essa prática pode ter retirado um dos princípios fundamentais da participação cidadã, qual seja, a autonomia dos grupos organizados. Se não há uma manipulação no sentido explícito apontado por Arnstein, nota-se uma tendência de as ações assumirem princípios cristãos. Ou seja, a participação não nasceu de forma espontânea, mas dentro de valores articulados pelos religiosos católicos.

Outro aspecto que relativiza essa exclusão das Associações do nível I e que pode ter limitado a consolidação de uma Participação cidadã desses movimentos foi a proximidade da Igreja com o governo municipal petista. Ligação esta evidenciada numa das atas do ano de 2007 na associação da Vila Esperança, na qual participam juntamente de uma reunião da associação o Padre Giovanni, pároco do bairro, e a então prefeita Maria José.

Os líderes da Igreja sempre tiveram uma relação de ideal bem próxima daquela do Partido dos Trabalhadores, acompanhando o partido de perto. O Entrevistado 5 explicita isso quando relata da existência de um caderno do Padre Giovanni, com diversas anotações feitas em encontros junto ao partido dos trabalhadores, em 1982, onde se debatia sobre a autogestão nos movimentos populares e nos partidos políticos.

Teófilo Otoni tem uma particularidade quando se avalia a Zona Sul da cidade em sua proximidade ao Partido dos Trabalhadores e o teor católico das intervenções. O Entrevistado 7 destacou que o trabalho que o Padre Giovanni desenvolveu na Zona Sul, inicialmente nos bairros Teófilo Rocha e Vila Esperança, viria a criar ali algumas lideranças de movimentos populares. Esse fator fez da Zona Sul uma localidade diferenciada, tanto que o PT do município nasce nesses movimentos. O Entrevistado 7 ressaltou que, diferente de outras cidades, onde o PT

nasce na Universidade ou em movimentos sindicais, o partido em Teófilo Otoni nasceu da Igreja, em contato com os movimentos populares.

Ele destacou que Maria José (prefeita de 2005 a 2012) era amiga muito próxima do padre Giovanni. Essa relação fica evidente numa edição especial do Jornal Diário de Teófilo Otoni, de 2015, onde se enalteciam os 60 anos de ministério de uma das lideranças religiosas dos movimentos sociais da zona sul, o padre Giovanni. Nessa edição foi ressaltado que o Padre:

[...] criou a Casa dos Movimentos Populares, foi junto com Maria José e Mônica no primeiro encontro realizado no Colégio Sion em São Paulo para a criação do Partido dos Trabalhadores. E aqui em Teófilo Otoni, a primeira reunião para criação do PT foi no antigo seminário, hoje Casa Emaús, sob a coordenação de padre Giovanni, Maria José e Mônica que haviam participado do primeiro encontro nacional, no qual esteve presente 800 trabalhadores e intelectuais de todo o Brasil (Diário de Teófilo Otoni, 2015).

Essa contiguidade se expressou no período de 2005 a 2012, pois, de fato, havia mesmo uma boa relação entre as associações comunitárias da Zona Sul e o executivo municipal em Teófilo Otoni, tanto que o Entrevistado 2 disse, “a acolhida para nós, como associação, era muito boa, viu...a gente chegava lá, os secretários, né? nos recebiam muito bem, eu acho que foi um governo muito aberto”.

Por sua vez, o Entrevistado 3 também apontou a proximidade entre as duas associações comunitárias e prefeitura. Relatou que, diferente de governos anteriores, onde as comunidades tinham dificuldade de acesso ao executivo, o governo da então prefeita petista Maria José apoiou sobremaneira o que era levantado e demandado nos bairros. Essa particularidade na política de Teófilo Otoni foi explicada pelo entrevistado 7. O mesmo ressaltou que na cidade havia uma espécie de polarização quando os governos mais conservadores assumiam o executivo. As organizações sociais perdiam ou não tinham nenhum espaço, sendo afastadas de qualquer relação com o governo municipal. Ainda segundo o entrevistado 7, no governo petista os movimentos populares se sentiam contemplados, participando ativamente da gestão, seja pelo atendimento de pautas ou mesmo assumindo papel nas articulações do executivo municipal.

Porém, não significa que as tensões entre associações e prefeitura não ocorriam, o que se evidencia na fala do Entrevistado 4:

Então, nós não tínhamos um relacionamento pra dizer que era difícil, que era ruim, nós fomos daquele período que eu estou te falando, que de certa forma foi um período onde que a gente estava coletando os frutos da luta e

a gente acabou acomodando um pouco mesmo, porque foi no período de Lula presidente da república, Maria José prefeita de Teófilo Otoni, e Maria José por ser prefeita do Partido dos Trabalhadores ... Então aí, a gente nesse período, os movimentos sociais podem até ter ficado mais ... porque foi no período de ficar colhendo os frutos, acabamos ficando na ordem pra descansar um tiquinho, vamos dar um tempo, eu acho que nós folgamos demais (ENTREVISTADO 4).

O Entrevistado 5 deixa essa relação ainda mais evidente. Apesar de dizer que o governo do PT (2005 a 2012) foi o melhor que a cidade já teve, ressalta que o discurso dos movimentos era de que “não pode bater que é nosso governo”. De certo modo, dentro desse grau de participação cidadã não se chegou a favorecer a uma elite, mas a organização ganhou um tom religioso, além da esterilização dos movimentos, que não promoviam reivindicações ou enfrentamentos.

Passadas as considerações sobre o nível 1 da escada de participação cidadã, que se passe agora ao nível 2, que é o da terapia. Cabe dizer seguramente que este nível não pode ser adequado a nenhuma das duas comunidades, tendo em vista que os temas em debate sempre estiveram diretamente relacionados às realidades concretas das duas comunidades, ao seu dia a dia, como comprovado nas entrevistas e atas.

Se confirmando nos relatos de entrevista e reforçado nas Atas:

[...] nossas demandas e ... a coisa que mais ... é ... por exemplo, nós colocamos os quebra-molas, que foi a primeira demanda, porque? ... houve acidente com criança... quando chovia caia barranco, e esses barrancos aqui na Teófilo Rocha, o povo jogava terra... a gente conseguiu tirar aquela terra toda ... depois veio o sonho da arborização, projeto “verde perto”, né? ... e o mais, a gente começou a mostrar a cara da ... da ... dos problemas do bairro (ENTREVISTADO 2).

[...] reuniram-se os representantes da Associação dos Moradores para discutirem assuntos de interesse dos moradores. A pós uma breve avaliação sobre o andamento das atividades dos grupos ficou decidido que alguns projetos como comemoração do dia das mães, domingo de limpeza e plantio de árvores, serão organizados de forma coletiva (ATA DE REUNIÃO)

Desta maneira, as associações comunitárias se distanciam daquilo que significa o nível 2 na escada de participação, visto que estas comunidades se mostraram bem atentas e determinadas em transformar sua realidade concreta local, não perdendo de vista o que lhes atinge diariamente, não sofrendo influência de terapia.

Passa-se aqui para o nível 3 da escada de participação, a informação. Quanto a este nível, pode se destacar que uma boa comunicação poderia fazer com que a

população local estivesse integrada às políticas públicas que lhe atingem, no entanto, o problema em Teófilo Otoni, de acordo com os relatos, estava além de uma informação incipiente.

Na verdade, não ocorria nem mesmo o processo de informação de fato, para que a população estivesse integrada ao prosseguimento de determinadas políticas públicas na cidade, o que deixava os integrantes de associação à parte do que acontecia no universo das políticas públicas, como expressa o Entrevistado 6:

Eu acho que o cidadão precisa ser informado, porque às vezes, vou dar o exemplo do conselho de saúde, os postos de saúde estão todos por aí ao redor da gente, né? Mas você já viu colado algum cartaz convidando a população para reunião do conselho de saúde?! Não existe, acho que precisam ser informados dos conselhos. Fica muito restrito ao gestor, ao gestor... a população fica muito desinformada, né? Informada já não quer participar, imagina desinformada, então, né? (ENTREVISTADO 6).

Desta maneira, o nível da informação, que seria um primeiro passo para se efetivar a participação cidadã de acordo com Arnstein, não foi alcançado em sua plenitude na cidade, de maneira que as associações comunitárias e a população em geral, dificilmente se integravam às políticas públicas de maneira satisfatória, devido à falha existente no processo de comunicação.

Passando agora ao nível 4 da escada de participação, o da consulta, pode-se destacar que a proximidade das associações com o executivo municipal no período permitiu que as associações e seus membros fossem ouvidos, naquilo que tinham por demandas, principalmente considerando o fato de que a prefeita apreciava pessoalmente as demandas levantadas em reuniões das associações.

Isso é demonstrado em ata do ano de 2009 da Associação do bairro Teófilo Rocha, onde foram expostas as principais demandas do bairro diretamente para a prefeita da cidade, em seu gabinete. Ademais, a prefeita e seus secretários, em alguns episódios, levantavam as demandas diretamente em reuniões das associações comunitárias:

Tanto que em nossa posse em 2009 a prefeita estava presente, com alguns secretários, né? e ... a gente conseguiu sim, aí ... como os quebra-molas, arborização, essas coisas aí, uns pedidos que a gente fazia de limpezas, né e ... e ... essa, aqueles asfaltos do lado de lá (ENTREVISTADO 2).

[...] todos concordaram em agendar com a prefeita Maria José para participar de uma reunião em nossa vila com o objetivo de confirmar e garantir a conclusão das obras já solicitadas por esta associação em

reunião com a prefeita e secretários e divulgada a todos (ATA DE REUNIÃO).

No entanto, o Entrevistado 4, quando relatava sobre as consultas realizadas para a elaboração do plano diretor da cidade de Teófilo Otoni, evidenciou uma barreira para população, a do conhecimento:

[...] tivemos várias reuniões na discussão do plano diretor, sabe? várias, várias, muitas pessoas participaram, muitas pessoas participaram, só que como a questão do plano diretor ela é muito técnica, aí as pessoas falavam, colocavam as questões, dificuldades, questionamentos, as críticas, as propostas, mas os técnicos iam coletando aquilo ali, mas não tinha muita clareza naquilo ... no início da discussão do plano teve uma participação muito boa. O povo não entendia mesmo ... mas quem ia realmente delimitar até onde pode ser a ocupação do espaço urbano, aí que vinham as questões técnicas (ENTREVISTADO 4).

Desta maneira, para que a consulta seja eficaz, é preciso que a população esteja ciente também quanto a alguns aspectos técnicos do assunto que se coloca para a consulta da comunidade. Considerando que o nível 4 corresponde à simples consulta, não é garantido também que as opiniões populares serão levadas em conta para a elaboração e implementação de determinada política, muito menos num caso como este, onde os principais interessados não tinham a total compreensão do que aquilo, tecnicamente, acarretaria para eles.

Os dois últimos níveis abordados acima são considerados como concessão mínima de poder, no caso o poder da população de ser ouvida. O próximo, nível 5, correspondendo à pacificação ainda se enquadra na concessão mínima de poder.

Trazendo as associações para apreciação nesse nível da participação cidadã, é pertinente levantar as discussões sobre o Conselho de Habitação, que foi um espaço apropriado para que a sociedade civil organizada (no caso as associações) estivesse representando a população em geral nos anos de 2005 a 2012 em Teófilo Otoni. Especialmente porque o Conselho de Habitação, por lei, realiza o controle social de políticas públicas no âmbito da habitação popular, de modo que sua estruturação é concebida por representantes do governo em mesma proporção que representantes da sociedade civil.

Pode se identificar nos relatos que, valendo-se do regime paritário, as associações comunitárias da cidade de Teófilo Otoni mantinham pessoas nas cadeiras do Conselho Municipal de Habitação. Em tese, significaria que a população dos bairros interessados teriam suas demandas representadas lá:

[...] os Conselhos nós tínhamos, da Habitação inclusive o vice-presidente de associação era presidente do Conselho Municipal de Habitação... o Conselho era paritário, então nós tínhamos a metade com sociedade civil e metade governo, né? então era aberto, quem quisesse participar era muito bem-vindo, com direito a voz, só não tinha direito a voto, mas ele podia, entendeu? porque direito a voto eram só os conselheiros, que era metade metade. Podia propor, fazer proposta para a lei de criação do conselho, tinha condição de propor sim, resoluções uai ... tinha poder de resolução... o conselho tem, continua tendo esse poder de decisão, porque ele é um conselho com poder de deliberação (ENTREVISTADO 4).

Tendo em vista essa disposição de cadeiras, de maneira paritária no Conselho de Habitação, a participação cidadã supostamente se manifestava de maneira elevada, principalmente considerando o fato relatado pelo Entrevistado 4, de que era um vice-presidente de associação quem presidia o conselho na época. Ele destacou que nas cadeiras do conselho havia espaço cativo reservado para os integrantes de associações:

No conselho de habitação ... nós participamos para criar o conselho, o que que nós propusemos? participação direta, era indicado na lei que tinha que ser da entidade X, Y, por quê? porque ela lidava diretamente, então nós tínhamos lá as cadeiras das associações dos bairros de Teófilo Otoni ... era mais que justo que garantisse a vaga dela no conselho (ENTREVISTADO 4).

Isso denota um importante avanço na participação cidadã na cidade, afinal, ter representatividade num espaço deliberativo significa um poder cidadão mais elevado. Mas é necessário ponderar esse ponto, pois, de acordo com o Entrevistado 4, havia uma enorme dificuldade para que a comunidade participasse das reuniões e discussões no conselho. Segundo ele, os membros do conselho eram fiéis, mas a população, não. O que pode ser também fruto da falta de maior comunicação (informação) à população, como exposto na discussão do nível 3.

O Entrevistado 5 acalenta essa situação quando ressalta que, apesar desse aspecto da não participação da população geral, no conselho ficaram presentes lideranças comunitárias comprometidas com a comunidade. Posto isso, Arnstein (1969) ressalta que nesse nível é necessário que a comunidade tenha representantes legitimados por ela mesma, o que parece ter acontecido.

Feitas estas considerações no nível 5, nota-se que este se aproxima muito da participação cidadã vivenciada nas associações comunitárias em sua relação com as estruturas do Conselho de Habitação, mas não se deve perder de vista o fato de

não haver uma adesão mais forte da comunidade nas discussões e reuniões, o que deixa para as lideranças a tarefa de representá-la.

Os últimos três níveis corresponderam a uma concessão mínima de poder, o que significa dizer que há um avanço em relação à participação cidadã, no entanto, as decisões ainda são de fato tomadas pelos detentores do poder. Os níveis 6, 7, 8, correspondem então a um grau mais elevado de participação cidadã, ocorrendo, então, uma participação efetiva.

O nível 6, parceria, pode se tratar efetivamente de um início da redistribuição de poder, já que a negociação é maior, e, por meio de espaços mais paritários de poder, o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão são melhor compartilhados.

O nível 7, delegação de poder, também resulta em maior poder deliberativo dos cidadãos em algum plano ou programa específico, visto que a população tem maioria de votos e maiores atribuições, podendo atender aos anseios da comunidade.

Por sua vez, o controle cidadão, nível 8, corresponderia a uma corporação comunitária que gere e comanda um programa público, podendo acessar financiamentos sem intermediários, além de estarem mais blindados a interferências ou possíveis alterações de terceiros nos seus planos.

Apesar de serem níveis importantes a serem alcançado para que se tenha a participação cidadã fortalecida, em Teófilo Otoni não se observou um maior avanço nesse sentido. Na verdade, quando surgiram possibilidades de avançar na participação cidadã, como no caso do orçamento participativo, não se aproveitou a oportunidade, pois não foi devidamente ocupado pela comunidade. L. Avritzer (2012, p. 392) coloca o orçamento participativo como “uma política participativa que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado no nível local. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação”.

Numa das atas de 2007 da associação comunitária da Vila Esperança, uma das moradoras questiona o porquê de não presenciar tantas obras naquele bairro, quando então outro morador responde que isso se deu porque a comunidade não esteve integrada às discussões do orçamento participativo na cidade.

O Entrevistado 5 ainda reforça que, apesar da proximidade das associações com o executivo no período, ao orçamento participativo não foi dado o devido valor que merecia por parte da prefeitura. Posto isso, percebe-se que essa importante ferramenta para se elevar a participação cidadã foi negligenciada no período, deixando de contribuir assim para os ganhos na cidadania das comunidades.

Essa dificuldade em se trabalhar com orçamento participativo foi esclarecida pelo Entrevistado 7, o qual destacou que aconteceram tentativas de implantá-lo, ganhando boa aceitação pelas comunidades, inicialmente. Porém, o que impossibilitou sua realização plena foi a falta de recursos, já que o financiamento vinha das receitas do IPTU, o que não era tão significativo.

Assim, aconteceram algumas reuniões em comunidades, havia votação de quais obras implantar ali, mas, depois de elencadas as obras, a grande maioria não chegava a ser concluída. Diante desse quadro, o governo municipal percebeu que isso estava levando ao desencantamento da população, e era na verdade “uma furada”, como expressou o Entrevistado 7, já que afetava a imagem da prefeitura.

Desta maneira, apesar da proximidade das comunidades da Zona Sul no primeiro escalão do governo municipal, os níveis 6, 7 e 8 nunca foram alcançados no período, mesmo tendo uma oportunidade através do Orçamento Participativo. Tão pouco se chegou a gerir algum programa público ou acesso financeiro sem intermediação do governo, por parte da comunidade.

Mas, para se compreender o que poderia ser o nível de controle cidadão pleno (nível 8) em Teófilo Otoni, pode se recorrer ao histórico de formação do Bairro Vila Esperança na década de 1980, onde se deu um nível maior da participação, já que o mesmo, como relatado em tópico específico, foi construído por meio de mutirões.

A construção do bairro Vila Esperança, que não esteve em nenhum plano de governo e não contou com um fundo de financiamento estatal, foi gerida e organizada totalmente pela comunidade na década de 1980. Aquela realidade, ultrapassando os níveis de parceria e delegação de poder, poderia facilmente se enquadrar no nível mais alto da escada de participação cidadã, que é o controle cidadão, já que houve um processo complexo de autonomia da comunidade na construção do seu espaço. A participação que outrora esteve num nível elevado nas

comunidades (nível 8), no contexto de 2005 a 2012 não passou do nível de pacificação (nível 5).

Cabe aqui levantar breve discussão acerca desse contraste. No período em que surgiam os bairros e associações comunitárias na Zona Sul da cidade, havia uma presença muito forte da Igreja (por meio dos segmentos mais reformistas), fomentando, mediando e mesmo financiando os trabalhos de articulação. Nesse âmbito vivenciou-se episódio com alto grau de participação cidadã, no quesito habitação, que foi a construção de bairros em mutirão, sem a presença estatal e com forte atuação da comunidade. Nesse sentido, o perfil do imigrante que chegava nos bairros de periferia de Teófilo Otoni vai contribuir muito para obras coletivas (ACHTSCHIN SANTOS, 2020). Estes tinham práticas coletivas em suas comunidades rurais, como o plantio e o próprio mutirão.

Com o executivo nas mãos do PT ocorreu uma mudança de sentido. O problema da habitação não é discutido e resolvido mais tão próximo à comunidade, sendo agora submetido às políticas públicas em mãos da prefeitura (Conselho de Habitação). Ao mesmo tempo se percebe um distanciamento da comunidade em relação a esse debate, visto que os espaços não são ocupados, em grande medida por conta do modelo de gestão municipal que não trouxe a comunidade para esses novos espaços (baixo nível de informação), deixando, na maior parte das vezes, apenas para as lideranças resolver isso.

Desta maneira, pode-se afirmar que a Igreja Católica estimulou, mas com uma leitura própria, a participação cidadã. Enquanto a administração pública municipal retirou das associações a possibilidade de maior autonomia, tendo em vista o quanto as instituições foram complacentes com o governo petista de 2005 a 2012.

Assim, a tutela da Igreja, e a forte proximidade do executivo municipal com as associações de 2005 a 2012 tolheram, de certa maneira, a autonomia das associações, já que o poder do cidadão, característica fundamental da participação cidadã, ficou condicionado no período.

Posto isso e considerando que há uma dificuldade em enquadrar a participação cidadã num nível específico no contexto. Tendo em vista que Arnstein estabelece os níveis de Participação Cidadã observando uma realidade totalmente diferente do contexto local de Teófilo Otoni, já que escreve sobre a mesma em uma

realidade dos Estados Unidos da América. Diante das singularidades locais, não se encontrou especificamente em um dos graus da presente teoria. Ademais, também não pode ser afirmado que não se vivenciou nenhuma participação cidadã nas relações, assim, aqui é proposto um grau que agregue a particularidade das associações comunitárias analisadas da cidade, que podem compor um grau híbrido da participação cidadã.

Tendo em vista que as características de participação cidadã das associações comunitárias de Teófilo Otoni no período ficaram entre os níveis de 1 a 5, o nível proposto será caracterizado como o nível 5.1. Este nível pode ser descrito como aquele em que a comunidade desenvolve uma boa mentalidade de emancipação, posto que se encontra em certo nível de conscientização e organização. No entanto, toda a atuação tem um viés organizacional diretamente influenciado por estruturas religiosas, tendo em vista a tutela de líderes sacros. Assim, a luta se baseia em preceitos religiosos, prezando por um evangelho direcionado à mudança concreta das realidades da comunidade e da sociedade.

Nesse nível, além da arraigada proximidade com estruturas católicas, há uma tendência ao flerte com organizações políticas identificadas com um discurso em defesa dos direitos de trabalhadores, minorias, igualdade entre os indivíduos, como o Partido dos Trabalhadores. Como consequência, a comunidade organizada tendeu a flexibilizar e diminuir o nível de sua contestação nos governos petistas, participando, em grande medida, das estruturas do governo, de modo a estabelecer uma relação recíproca de harmonia (MORAES, 2014).

O ponto mais alto da comunidade que se encontra nesse nível é que ela procura ocupar os espaços de representação em políticas públicas, como conselhos, de modo a ter os interesses da comunidade contemplados através daqueles que a representam. Apesar dessa participação em espaços de discussão, não se observa maiores avanços rumo à obtenção de maior poder cidadão, até porque a comunidade, se apoiando em representantes, não ocupa massivamente essas estruturas, chegando ao limite desse nível de participação cidadã.

Posto isso, o nível de Participação Cidadã 5.1 é reflexo da realidade das duas associações comunitárias estudadas em Teófilo Otoni, já que o contexto desta cidade conferiu uma particularidade a essa sociedade civil organizada, que, para

melhor enquadramento nos níveis de participação, necessitou do estabelecimento de um nível peculiar, adequado às suas características.

## **Conclusão**

O presente artigo teve como objetivo geral analisar a participação cidadã na relação entre as associações de moradores de bairro e executivo municipal de Teófilo Otoni, entendendo a particularidade dessa participação entre os anos de 2005 e 2012.

Quando se analisaram as associações comunitárias de Teófilo Otoni, tendo em vista a escada de participação cidadã de Arnstein e seus 8 níveis, percebeu-se que o nível 5, no período de 2005 a 2012, parece ter sido o mais elevado dos quais as associações se aproximaram. A ocupação do Conselho de Habitação Popular por parte das associações comunitárias tinham o poder deliberativo e as comunidades estavam ali devidamente representadas.

Porém, apesar de não atingirem níveis mais altos no período, quando se considerou o modelo de construção do bairro Vila Esperança na década de 1980, pode ser observado o alcance do nível mais elevado nessa escala de participação cidadã pelo elevado grau de autonomia que os indivíduos tiveram na construção de seu próprio espaço de moradia. No entanto, esse modelo mais autônomo conferido à habitação chegou ao seu fim, já que essa política foi convertida para a agenda das políticas públicas municipais no período contemporâneo. Pensado para as particularidades das associações comunitárias de Teófilo Otoni, esse nível foi batizado de nível 5.1.

Esse nível de participação cidadã 5.1 pode ser descrito como aquele onde a comunidade desenvolve uma boa mentalidade de emancipação, posto que se encontra em um certo nível de conscientização, no entanto, toda a atuação tem um viés organizacional diretamente influenciado por estruturas religiosas. Assim, a luta se baseia em preceitos religiosos, prezando por um evangelho direcionado à mudança concreta das realidades da comunidade e da sociedade.

Nele, além da arraigada proximidade com estruturas católicas, há uma tendência ao flerte com organizações políticas de ideal mais à esquerda, como o Partido dos Trabalhadores. Quando os partidos dessa matize assumem a estrutura executiva do governo, a comunidade organizada tende a flexibilizar e diminuir o nível

de sua contestação, participando, em grande medida, das estruturas do governo, de modo a estabelecer uma relação recíproca de harmonia.

O ponto mais alto da comunidade que se encontra nesse nível é que ela procura ocupar os espaços de representação em políticas públicas, de modo a ter os interesses da comunidade contemplados através daqueles que a representam. Apesar de que nesse nível a comunidade organizada tenha aptidão a ocupar estes espaços, não se observa avanços rumo à obtenção de maior poder cidadão.

A cidade de Teófilo Otoni revelou uma particularidade interessante, a de que os processos de articulação popular partiram de membros da Igreja Católica. Estes viabilizaram uma boa organização dos movimentos populares na cidade, também em associações comunitárias, principalmente a partir da década de 1980.

No entanto, apesar de alguns avanços, esse modelo demonstrou suas limitações. Primeiro, condicionou a participação cidadã em um viés mais religioso, obscurecendo a maior autonomia desses grupos. Assim, a extensão de outros elementos pode ter sido negligenciada, como por exemplo, a construção de uma cultura de maior participação cidadã pela população em geral. Concomitante à tutela da Igreja, a forte proximidade do executivo municipal com as associações de 2005 a 2012 tolheram em grande medida a autonomia das associações, já que o poder do cidadão, característica fundamental da participação cidadã, ficou condicionado nesse período.

## Referências

- ACHTSCHIN SANTOS; SOREL, I. *Rua direita versus "rastacoro": dominação e resistências em Teófilo Otoni e região no século XX (1910-1974)*. Teófilo Otoni: [s.n.], 2015. 95 p.
- ACHTSCHIN SANTOS, M. Nas margens da linha: território negro e o lugar do branco na ocupação urbana na cidade de Teófilo Otoni em meados do séc. XX. *Revista Espinhaço*, v.5, 2016.
- \_\_\_\_\_. ACHTSCHIN SANTOS. A formação econômica, política, social e cultural do Vale do Mucuri. Teófilo Otoni: [s.n.], 2018.
- \_\_\_\_\_. ACHTSCHIN SANTOS. A ocupação do Vale do Mucuri: a elite rural e o dilema entre modernidade e atraso. *Revista Espinhaço*, v, 9, 2020.
- AMORIM FILHO, O. B.; RIGOTTI, J. I. R.; CAMPOS, J. Os níveis hierárquicos das cidades médias de Minas Gerais. *Raega-O Espaço Geográfico em Análise*, Curitiba, v. 13, 2007.
- ARNSTEIN, S. Ladder of citizen participation. *Journal of American Planning*, v.35, n.4, 1969.
- AVRITZER, L. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Disponível em: <<http://ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/1b1f265f82523b57537f1cfac0b66dee.pdf>> Acesso em 25 de setembro de 2016.
- BATELLA, W. B. *Os Limiares Das Cidades Médias: reflexões a partir da cidade de Teófilo Otoni-MG*. 2013. 228 f. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2013.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, Col. Primeiros Passos, 1983.
- CICONELLO, A. *A Participação Social como Processo de Consolidação da Democracia no Brasil*. Oxfam Internacional, 2008. Disponível em: <[http://www.oxfam.org.uk/resources/downloads/FP2P/FP2P\\_Brazil\\_Social\\_participation\\_as\\_democracy\\_CS\\_PORTUGUESE.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/downloads/FP2P/FP2P_Brazil_Social_participation_as_democracy_CS_PORTUGUESE.pdf)>. Acesso em: 05 de outubro de 2017.
- CORNWALL, A. Locating citizen participation. *IDS Bulletin*, v. 33, n.2, p. 49-58, 2002.
- COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. G. Sete Teses Equívocas sobre a Participação Cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. *O&S*, v.17, n.54, p. 543- 553, Jul/Set, 2010.
- COSTA, Larissa Duarte Araujo, 2015. <http://site.ufvjm.edu.br/revistamultidisciplinar/files/2015/05/Larissa-Duarte-Araujo-C3%BAjo.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2017.

- IBGE. *Censo 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.
- LEAL, S. *Fetice da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife*. Recife: Editora do Autor, 2003.
- MACHADO, C. A. *A ação política da Teologia da Libertação, em Teófilo Otoni, durante as décadas de 1970 e 1980*. 2007. Monografia (graduação em história), Centro Universitário de Caratinga, Caratinga, 2007.
- MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido (1989-1982)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MORAES, Wallace dos Santos de. Petismo e chavismo: variedades de capitalismo e de regulação trabalhista no Brasil e na Venezuela. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 259-397, junho de 2013. [SciELO.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200004&lng=en&nrm=iso](http://SciELO.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em 17 de maio de 2021.
- NUNES, D. Por uma Pedagogia da Participação Popular. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, v.6, n.16, set/dez 1999.
- PEREIRA, L. D. A.; CALDEIRA, A. B.; LEÔNIDAS, C. B. Revisão de alguns aspectos da paisagem cultural de Teófilo Otoni, na mesorregião do Vale do Mucuri, Minas Gerais – Brasil. *Revista Científica Vozes dos Vales – UFVJM – MG – Brasil – Nº 07 – Ano IV – 05/2015*.
- RODRIGUES, L. M. A composição social das lideranças do PT. In: *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 1-26
- SADER, E. 1988. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970- 1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- TEIXEIRA, E. C. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001. 224p.
- VIEIRA A. B. *Mapeamento da exclusão social em cidades médias: interfaces da Geografia Econômica com a Geografia Política*. 2009. 208 f. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2009.

Processo de Avaliação por Pares: (*Blind Review* - Análise do Texto Anônimo)

Publicado na Revista Vozes dos Vales - [www.ufvjm.edu.br/vozes](http://www.ufvjm.edu.br/vozes) em: 05/2022

[www.ufvjm.edu.br/vozes](http://www.ufvjm.edu.br/vozes)

ISSN: 2238-6424