

Participação Social, Território e Vulnerabilidade Social na Cidade de Lavras-MG

KELLEN CRISTINA DE ABREU
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

JÚLIA MORETTO AMÂNCIO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

LIDIANE SOUZA SANTOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

PARTICIPAÇÃO SOCIAL, TERRITÓRIO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA CIDADE DE LAVRAS-MG

INTRODUÇÃO

A condição econômico-social pode apresentar impedimentos no que tange ao engajamento político e participativo. Além disso, contextos de exclusão podem ser percebidos territorialmente, já que a exclusão se manifesta também enquanto segregação territorial pelas características de determinada população.

Dentro da extensão de um território pode haver várias dinâmicas de participação social de acordo com cada grupo de atores e suas possibilidades de acesso ao Estado. Essas formas de agir estão intrinsecamente relacionadas às limitações da população circunscrita em determinado território, dificuldades e facilidades que refletem as condições dos próprios indivíduos.

As formas de participação social, a partir dessa conjuntura, têm suas particularidades, e cada ator social interage com o Estado por suas possibilidades. E, portanto, considerar a igualdade formal correlata à igualdade política seria desconsiderar aspectos influentes nesse processo como renda e escolaridade, engajamento político e cultura política, falta de informação e conhecimentos técnicos impactam fundamentalmente o processo participativo (LUCHMANN, 2011). Os governos podem ser receptivos com formas mais contestatórias de apresentação de demandas, ou pode-se haver governos pouco abertos a este tipo de participação social, atendo-se a janelas mais institucionais.

O território, enquanto espaço de construção social e objeto de acesso do Estado por meio das políticas públicas, é o fermento que delinea as formas de atuação de seus atores e a leitura das janelas de oportunidade enquanto espaço de apresentação das demandas. Estes fatores territoriais estão emaranhados ao fenômeno vulnerabilidade social que, por sua vez, pode afetar os níveis ou formas de participação social.

Pretende-se, portanto, aprofundar a discussão que permeia o território e a condição de vulnerabilidade social como influenciadores da participação social, visto que as características do território podem ter influência na interação do ator social com as janelas de oportunidade e os repertórios de ação coletiva.

O fenômeno de análise desse artigo é o município de Lavras, localizado no sul de Minas Gerais. Possui vários bairros que atuam de diversas formas, ou seja, os atores sociais possuem diversos repertórios de ação coletiva para interagir com o Estado e apresentar suas demandas; desde protestos a ofícios encaminhados por associações de bairro (ABREU; AMÂNCIO, 2017).

Problema de Pesquisa e Objetivo

A partir das características dos atores sociais advindas das combinações entre repertórios de ação coletiva e janelas de oportunidade, bem como dos fatores vulnerabilidade social e território busca-se norteamento nas seguintes questões base para desenvolvimento desse estudo: A vulnerabilidade social impacta na participação social do Município de Lavras-MG? Os repertórios de ação coletiva são influenciados pelo fator vulnerabilidade social?

A partir destas questões pretende-se identificar e problematizar possíveis relações entre a vulnerabilidade social e a permeabilidade socioestatal. Ou seja, compreender se, e em que medida, e sob quais aspectos, o fenômeno vulnerabilidade social pode influenciar nas estratégias de atuação dos bairros para acessar o Estado.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

É interessante entender a convergência entre a perspectiva territorial e o fenômeno da vulnerabilidade social enquanto influentes na participação social e, por consequência, na imersão das políticas públicas em diversas realidades.

Para requerer serviços públicos, um bairro ou comunidade precisa participar. A participação social pode ser mais ou menos efetiva dependendo da força participativa e influenciadora de determinado bairro ou comunidade por meio de organizações coletivas e lideranças, ou seja, o repertório de ação da própria comunidade, suas formas de ação e apresentação de demandas.

O outro elemento influenciador é a própria condição econômico-social que contribui para a dificuldade de se engajar politicamente e participativamente (DELLA PORTA, 2003). “Aspectos como “tempo, dificuldade de acesso, medo de represálias e falta de informação [...] assim como com o tipo de ocupação e até mesmo gênero” (AMÂNCIO 2013, p. 49) são aspectos que podem propiciar dificuldades para participar, além disso, conhecimentos sobre como atuar participativamente também podem ser um fator distanciador das pessoas nas instituições participativas (TATAGIBA, 2011).

Isto significa que a desigualdade de recursos materiais e imateriais pode impactar na participação, em seus formatos e estruturas. Renda, escolaridade, cultura política, engajamento participativo, ativismo, atuação em organizações sociais, acesso à informação. A não disposição desses recursos pode dificultar a participação. Ou a participação pode, a partir daí, ganhar formas muito diversas.

Repertório de ação coletiva e a atuação dos atores sociais

As formas de atuação dos movimentos e atores sociais, as escolhas que fazem para apresentar demandas, estão relacionadas a vários aspectos, desde a dependência do contexto em que se inserem e de quais ferramentas dispõe até suas próprias características e a leitura que fazem do problema e do Estado.

Um repertório constitui um cardápio de opções de atuação que os atores sociais possuem e utilizam em suas interações com o Estado para apresentar suas demandas. O repertório de ação coletiva construído por um ator social, muda constantemente, ora farão protestos e ocupações, ora apresentarão propostas dentro de um Conselho Gestor. Historicamente, persistem “formas de ação bem-sucedidas” enquanto que “as menos eficientes são subtraídas” (ALONSO, 2012, p. 23). Dessa forma, é possível perceber que existem repertórios institucionais e repertórios contestatórios.

Os repertórios institucionais são aquelas formas de apresentar demandas que se dão em espaços institucionais de participação. Por exemplo, nas reuniões e assembleias dos conselhos gestores, em conferências, etc., utilizando-se de ferramentas cujo formato se assemelha a um documento, como ofícios e cartas emitidas por entidades civis e associações.

Os repertórios contestatórios são formas de apresentar demandas que vão para além das instituições participativas e mecanismos e canais de participação. São protestos, passeatas, queima-pneus, quebra-quebras, ocupações e outros. A forma de linguagem predominante é a expressão corporal e gritos de ordem.

A escolha e utilização de determinado repertório depende então do contexto, da abertura que o Estado oferece para acolher tais demandas. Há governos mais propensos a se restringirem às instituições participativas e há governos mais abertos ao diálogo. Estes aspectos estão ligados ao termo “janelas de oportunidade”.

Esse termo foi construído por Charles Tilly e Sidney Tarrow (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012; ALONSO, 2012; LOSEKANN, 2013) e em suma se refere à abertura do Estado para acolher as demandas sociais. Ou seja, canais por meio dos quais é possível haver diálogo entre ator social e Estado. Nem todos os atores acessam os mesmos canais de diálogo e nem todos os canais de diálogo permanecem o tempo todo abertos, pois estão ligados ao contexto. “Diante das janelas de oportunidade, mais ou menos abertas, e combinando seus repertórios de ação coletiva, os atores sociais atuam na busca por participação no processo de efetivação e de garantia de qualidade das políticas públicas” (ABREU; AMÂNCIO, 2017, p. 48).

As janelas de oportunidade são possibilidades ou canais por meio dos quais um ator pode apresentar uma demanda ao Estado, podendo ser mais contestatórias ou mais institucionais, assim como os repertórios. E isso foi usado para a compreensão da atuação dos atores sociais nos bairros estudados nesta pesquisa.

Vulnerabilidade Social

A ampliação do conceito de pobreza para além da questão econômica, chegando à ideia da multidimensionalidade da pobreza, possibilita a compreensão da vulnerabilidade social “a partir do esgotamento [dessa] matriz analítica da pobreza, que se reduzia a questões econômicas” (MOTEIRO, 2011, p. 31).

A vulnerabilidade social não é uma condição permanente, mas uma situação a que um indivíduo ou grupo está inserido, e, por não ser inerente a esse indivíduo ou grupo, pode ser revertida, ou, pelo menos minimizada por meio da ação do Estado. Ou, em contrapartida, pode ser agravada por diversas situações.

Portanto, para compreender a vulnerabilidade social é importante entender que sua concepção “se constitui como um produto negativo da relação entre recursos simbólicos e materiais, de indivíduos ou grupos, e o acesso a oportunidades” (MOTEIRO, 2011, p. 33).

Para contrastar a participação social com aspectos ligados à vulnerabilidade social é necessário ressaltar que cada território dentro do tecido urbano possui capacidades que estão relacionadas aos ativos que as pessoas possuem para enfrentar as diversas situações a que estão submetidas. Tais ativos, quando se fala em vulnerabilidade social, “podem ser compreendidos como um conjunto articulado de condições que irão implicar a qualidade, quantidade e diversidade dos recursos internos, os quais devem ser avaliados a partir de quatro aspectos: físico, financeiro, humano e social” (MOTEIRO, 2011, p. 34).

A presença de situação de pobreza circunscrita a um determinado território sinaliza “a ausência ou a insuficiência de alguns “ativos” em áreas do território, os quais deveriam, a princípio, estar à disposição de todo cidadão, por força da ação do Estado” (IPEA, 2015, p. 14).

Fatores tanto endógenos quanto exógenos podem definir um indivíduo vulnerável. Os primeiros estariam relacionados à “dimensão psicossocial, com ações e ativos para prevenir, mitigar e enfrentar os riscos sociais”, os segundos estão postos independentes das pessoas e das famílias, “tais como oportunidades e serviços públicos disponíveis” (BRONZO, 2008, citado por DELGADO; SOUZA, 2017, p. 13).

Dessa forma, a diminuição dos níveis de vulnerabilidade social pode se dar a partir do fortalecimento dos sujeitos para que possam acessar bens e serviços, ampliando seu universo material e simbólico, além de suas condições de mobilidade social. Para isso, as políticas públicas constituem-se de fundamental importância (MOTEIRO, 2011, p. 35).

A vulnerabilidade social leva a impedimentos que podem influenciar na participação social uma vez que tem influência em vários aspectos referentes ao indivíduo que participa. Como apontado no estudo de Lüchmann (2011), aspectos como renda e escolaridade, engajamento político e cultura política, falta de informação e conhecimentos técnicos impactam fundamentalmente o processo participativo.

METODOLOGIA

O fenômeno de análise trabalhado neste artigo é o município de Lavras-MG. Foram abordados nove bairros/grupo de bairros do município que possuem algum tipo de participação social.

Foram considerados como participação social quaisquer tipos de atuação no que diz respeito a atores coletivos ou individuais, cujo interesse permeia melhorias nos equipamentos públicos e acesso aos serviços públicos; também associações, ou pessoas engajadas politicamente que atuem territorialmente no bairro e em prol dele; ou ainda grupos que tenham promovido algum tipo de manifestação em prol de melhorias no bairro. Alguns bairros foram agrupados por possuírem uma única associação ou organização coletiva que os represente na apresentação de demandas junto ao Estado.

Os dados a respeito da participação social dos bairros foram coletados por meio do projeto “Dinâmicas Microterritoriais e Acesso a Políticas Públicas no Município de Lavras-MG” do Departamento de Administração e Economia da Universidade de Lavras-MG, realizada entre 2015 e 2017.

A coleta de tais dados foi feita por meio de entrevista com roteiro semiestruturado aplicado às lideranças locais e membros de cada uma das associações e movimentos sociais dos bairros abordados pela pesquisa. Foram realizadas 35 entrevistas em 16 bairros do Município de Lavras – MG. O método de coleta foi a técnica *snowball* ou “bola de neve”, onde os atores sociais foram encontrados a partir de relatos e indicações dos moradores de cada bairro.

Neste estudo trabalhou-se com nove conjunto de bairros. São eles: bairro Jardim Glória e bairros Jardim Campestre I, II e III; bairro Cohab; bairro Água Limpa e bairro Novo Água Limpa; bairro Novo Horizonte; bairro Aqueça Sol e bairro Lavrinhas; bairro Vila Rica, Nossa Senhora de Fátima e Nossa Senhora de Lourdes; bairro Jardim Eldorado e bairros Monte Líbano I e II; bairro Cruzeiro do Sul; bairro Vista Alegre. Os bairros que foram agrupados, o foram em razão de terem uma única associação e atuarem juntos no que diz respeito à participação social.

Com esses dados pretendeu-se construir um diagrama de proximidade estatal com os nove bairros observando, sob alguns elementos, as dificuldades/facilidades de seu acesso ao Estado. Tal diagrama foi baseado no modelo iniciado em estudo anterior de Abreu e Amâncio (2017).

O estudo conta também com dados de outra natureza, do Diagnóstico do Sistema Único de Assistência Social do Município de Lavras-MG realizado entre 2017 e 2019. Esses dados contêm a vulnerabilidade de cada região da cidade, calculados por meio da metodologia do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e também o georreferenciamento dos equipamentos em cada dessas regiões. Esses dados foram tratados no software Terra View Política Social®.

Por fim, por meio da sobreposição dos dados de vulnerabilidade social e dos dados de proximidade estatal obtidos pelo diagrama, incorreu a análise sobre se e/ou quanto os bairros mais vulneráveis evidenciam maior distanciamento dos atores sociais no acesso ao Estado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No presente estudo pretendeu-se construir um diagrama de proximidade estatal trabalhado incipientemente em estudo anterior (ABREU; AMÂNCIO, 2017) numa tentativa de interpretar quais bairros podem estar mais próximos do Estado e quais mais distantes no que diz respeito ao acesso para apresentar demandas sem obstruções ou com o mínimo possível de impedimentos. Num segundo momento pretendeu-se contrastar a proximidade dos atores obtida pelo diagrama com o índice de vulnerabilidade social da cidade de Lavras-MG, a fim de responder o questionamento inicial.

É importante considerar também que o governo influi nesses elementos. Uma gestão mais popular tende a ouvir demandas vindas por canais mais contestatórios, como por exemplo, manifestações, enquanto que outras tendem a se concentrar em canais mais institucionais como ouvidorias, ofícios timbrados de entidade coletiva legalizada, demandas advindas de reuniões dos conselhos gestores. Além dos governos, outro aspecto pode interferir na abertura das janelas de oportunidade é a intermediação ou representação, que são pessoas ou organizações que representam os interesses da comunidade para o Estado.

A construção do diagrama de proximidade estatal

O diagrama de proximidade estatal é uma tentativa de entender a distância em se encontram os bairros do Estado a partir de sua atuação no que diz respeito à participação social. Não a distância geográfica, mas a distância para apresentar demandas, considerando, portanto, mais próximo do Estado aquele ator social que consegue apresentar sua demanda com mais facilidade e que recebe uma resposta do Estado para seu problema. Ou seja, mesmo que o Estado não realize a demanda ele a escuta e dá uma resposta ao ator que a apresenta. Isso significa fluidez no diálogo e, portanto, proximidade estatal.

Para medir essa proximidade é necessário apontar aspectos que importam para que representantes de um bairro consigam dialogar com o Estado. Dessa forma foi viável elencar quatro aspectos centrais para isso.

Primeiro as **janelas de oportunidades**, que são as oportunidades que resultam na possibilidade de os atores sociais apresentarem suas demandas. Elas estão diretamente dependentes do contexto político e da leitura de tais oportunidades de apresentação de demandas que os atores sociais fazem.

Outro aspecto importante diz respeito às **características associativas** do ator social. Houve grande abertura do Estado para receber movimentos sociais organizados, especialmente aqueles admitidos nas instituições participativas. Ou seja, a legalização de organizações sociais proporciona a esses atores maior espaço para apresentação de demandas sociais.

Um terceiro aspecto útil para análise pretendida neste estudo são os **repertórios de ação coletiva**. Que são cardápios contendo modos de ação por meio dos quais os atores apresentam suas demandas. As formas de apresentar tais demandas em muito diz sobre as vivências que o ator teve, as que mais funcionam são frequentemente mais usadas.

Intermediadores é um último aspecto que considera que pode haver pessoas ou organizações que se dispõem a intermediar alguma negociação entre ator social e Estado. Isso porque nem sempre os atores e movimentos sociais conseguem apresentar suas demandas diretamente ao Estado. Há casos em que estes precisam de um mediador, instrumento ou pessoa, que servem como pontes interligando o ator ao Estado.

A partir destes quatro elementos os atores analisados foram categorizados a fim de compreender se eles têm mais facilidade ou obstruções para acessar o Estado e apresentar suas demandas. Os quatro elementos são levantados por meio da análise dos nove grupos de bairros.

No que diz respeito ao repertório de ação coletiva desempenhado por um ator social, é importante considerar, no contexto analisado, que as gestões municipais tenderam a aceitar com mais facilidade repertórios mais institucionais, já que a maioria dos bairros em análise obtiveram sucesso por repertório institucional em detrimento dos contestatórios. A própria legalização da entidade coletiva teve influência sobre o tipo de repertório. Portanto, um repertório de ação coletiva mais institucional teve valor maior que um repertório de ação mais contestatório.

Já que os repertórios mais institucionais tiveram mais sucesso no contexto analisado, as janelas de oportunidade ficaram mais restritas e, assim, as características associativas tiveram um papel importante. Entidades legalizadas tiveram mais abertura para apresentar as demandas dos bairros e, portanto, deve ser considerada um aspecto positivo cujo valor é maior que para um bairro que não contou com esse instrumento.

Finalmente os intermediadores que, dada a conjuntura de fechamento das oportunidades de diálogo no contexto de análise, representam um aspecto positivo, já que alguns bairros não se encontram como possuidores de acesso ao Estado sem intermédio de uma ponte (vereador ou burocrata). Já se houve impedimentos, este representou um aspecto negativo que interrompeu ou dificultou o diálogo do bairro ou associação com o Estado.

Considerando, para efeitos de elaboração do diagrama de proximidade estatal, as características de cada grupo dos bairros pode ser vista no quadro adiante. Em cor azul é demonstrado que no contexto de análise tal aspecto/elemento foi positivo; em cor amarela destaca-se que o elemento foi positivo apesar de algum impedimento ou situação dificultosa; em cor vermelho está colocado que no contexto de análise o aspecto/elemento foi negativo; e a cor branca, são elementos que não tiveram influência.

Aspectos positivos e negativos das ações dos bairros no acesso ao Estado ¹				
Bairro	Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores
Bairro Jardim Glória e Jardim Campestres I, II e III	Possui.	Diverso. Geralmente atendido na primeira tentativa.	Fechadas em um momento específico. Ator contornou a situação.	Possui (Vereadores) Mas prefere não usar pois há atrasos.
Bairro Cohab	Não possui.	Via institucional e via de protesto. Duas tentativas. Atendido na segunda.	Duas janelas. Atendido na segunda.	Não houve impedimentos ou facilitadores
Bairro Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II	Possui.	Vias Institucionais. Ouvido na primeira tentativa.	Abertas.	Diretamente com secretários (reuniões, telefone).
Bairro Jardim Vila Rica I, Bairro Nossa Senhora de Fátima, Bairro Nossa Senhora de Lourdes e Bairro Santa Filomena	Possui. Mas a associação está desmobilizada – não há mais reuniões.	Vias Institucionais. Ouvido na segunda tentativa.	Duas janelas. Atendido na segunda.	Possui (vereadores).
Bairro Vista Alegre	Não possui.	Vias contestatórias. Não ouvido.	Fechadas.	Não houve impedimentos ou facilitadores.
Bairro Novo Horizonte	Não possui.	Vias contestatórias. Não ouvido.	Fechadas.	Não houve impedimentos ou facilitadores.
Bairro Aqueça Sol e Bairro Lavrinhas	Possui (desativada, mas seus membros atuam).	Vias institucionais. Não ouvido nas	Primeiras fechadas. Última aberta.	Não houve impedimentos ou facilitadores.

		primeiras tentativas. Ouvido na última.		
Bairro Cruzeiro do Sul	Possui, mas a associação recentemente teve dificuldades devido a problemas com quitação de impostos.	Via institucional. Atendido parcialmente.	Dificuldade de acesso na troca de mandatos no executivo municipal.	Não houve impedimentos ou facilitadores.
Bairro Água Limpa	Possui, mas a associação está desmobilizada – não há mais reuniões).	Vias institucionais e vias contestatórias (parcialmente ouvido).	Dificuldade de acesso na troca de mandatos no executivo municipal.	Possui (vereadores).

Quadro 1: Aspectos positivos e negativos das ações dos bairros no acesso ao Estado.

Fonte: Elaboração própria.

A partir do quadro pode-se considerar que aspectos azuis são positivos, e assim considerar-se-á, que tenham o valor 1. Os elementos amarelos, já são ações que deram certo, mas que tiveram alguns impedimentos ou ações que deram errado, mas que o movimento contornou e conseguiu êxito e, portanto, o valor 0,5. Os elementos em vermelho, por sua vez, são negativos já que são ações que não se efetivaram na apresentação das demandas por aqueles que as moveram, e portanto -1. Os de cor branca por serem elementos que não tiveram influência, receberam o valor zero. Sendo assim:

Pontuações das ações movidas pelos bairros para apresentação das demandas ao Estado					
Bairro	Características Associativas	Repertórios de Ação Coletiva	Janelas de Oportunidade	Intermediadores	Total
Bairro Jardim Glória e Jardim Campestres I, II e III	1	1	0,5	1	3,5
Bairro Cohab	-1	0,5	0,5	0	0
Bairro Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II	1	1	1	1	4
Bairro Jardim Vila Rica I, Bairro Nossa Senhora de Fátima, Bairro Nossa Senhora de Lourdes e Bairro Santa Filomena	0,5	0,5	0,5	1	2,5
Bairro Vista Alegre	-1	-1	-1	0	-3
Bairro Novo Horizonte	-1	-1	-1	0	-3
Bairro Aqueça Sol e Bairro Lavrinhas	0,5	0,5	0,5	0	1,5
Bairro Cruzeiro do Sul	0,5	0,5	0,5	0	1,5
Bairro Água Limpa	0,5	0,5	0,5	1	2,5

Quadro 2: Pontuações das ações movidas pelos bairros para apresentação das demandas ao Estado.

Fonte: Elaboração própria.

É possível perceber que o bairro, a partir dos elementos que conta e/ou que usa para apresentar suas demandas, pode ter mais acesso ao Estado ou mais dificuldades na hora de requerer serviços para a população, tudo isso considerado o contexto de análise.

Se um bairro possui um diálogo com o Estado a fim de apresentar os problemas dos moradores e se em troca o Estado lhe fornece resposta, mesmo que a demanda não seja realizada, por diversos fatores, como orçamento, pode-se dizer que esse bairro está próximo ao

Estado. Proximidade no sentido do caminho percorrido pelos vários meios de acesso até que o Estado ouça a demanda. Existência de diálogo.

Tem-se a seguinte figura que tenta explicitar a proximidade dos bairros com relação ao Estado no que diz respeito à participação social em Lavras-MG.

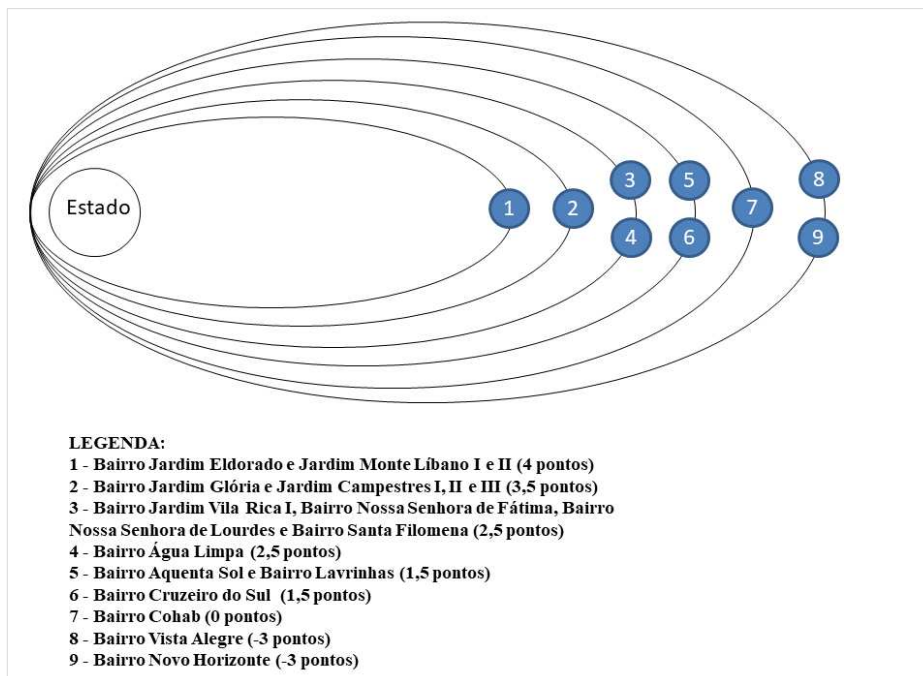


Figura 1: Diagrama de proximidade estatal.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Abreu e Amâncio (2017).

Observa-se que o primeiro grupo de bairros pode ser visto como mais próximo ao Estado devido à sua relação com os quatro elementos considerados para elaboração do diagrama. Isso porque não encontrou nenhuma dificuldade na apresentação de demandas e sempre obteve respostas; também não teve impedimentos e, como facilitadores, contou com os burocratas.

Em segundo lugar mais próximo do Estado, que teve também grande êxito em apresentar suas demandas apesar de algumas dificuldades foi o grupo 2, que possui aspectos positivos em três dos elementos propostos para a análise Características Associativas, Repertórios de Ação Coletiva e Janelas de Oportunidade, contudo houve impedimento quanto ao terceiro elemento janelas de oportunidade, mas associação procurou a promotoria e conseguiu contornar a situação.

Já o grupo 3 e o grupo 4 tiveram sucesso apenas quanto a Mecanismos de Intermediação, pois tiveram dificuldades em características associativas, pois apesar de contar com associação elas estão desmobilizadas. Tiveram dificuldades também no repertório de ação coletiva já que na primeira tentativa não foram ouvidos. Já quanto a janelas de oportunidades o problema foi que as primeiras estavam fechadas, ou seja, a ação não alcançou o Estado.

O grupo 5 e o 6 apesar de grandes dificuldades conseguiram acessar o Estado para apresentar suas demandas. Embora possuam associação, encontraram alguns obstáculos que dificultaram sua atuação. Já quanto a repertórios suas ações funcionaram parcialmente enquanto algumas janelas estavam fechadas. Não houve impedimentos ou facilitadores quanto a Mecanismos de Intermediação.

O bairro Cohab, enumerado como 7 no diagrama, teve grandes dificuldades no diálogo com o Estado, obtendo êxito apenas em uma demanda, por via contestatória (repertório de ação coletiva); isso porque as outras janelas de oportunidade estavam fechadas para apresentação de demandas. Além disso o bairro não contou com mecanismos de intermediação capazes de facilitar a comunicação.

Finalmente os dois últimos bairros, 8 e 9, não conseguiram apresentar suas demandas ao Estado, nem tampouco estabelecer algum tipo de diálogo. Ambos não possuem características associativas. Ambos atuaram por vias contestatórias, contudo ambos não obtiveram resposta e as janelas de oportunidades estavam fechadas.

Inserindo os bairros acima na base cartográfica dos setores censitários de Lavras, tem-se (em azul escuro o mais próximo do Estado e em vermelho o mais distante, de acordo com o diagrama de proximidade estatal):

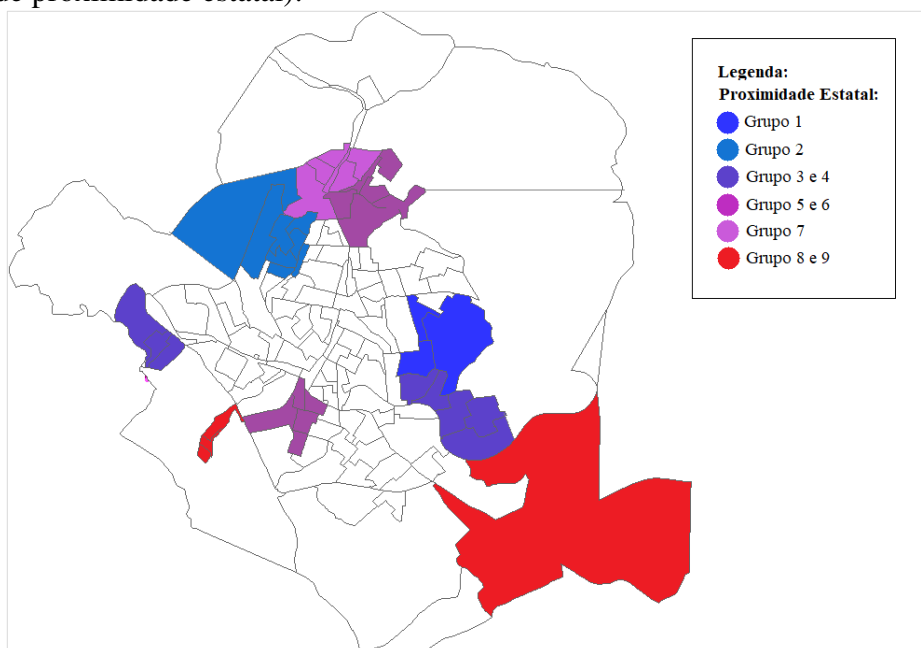


Figura 2: Proximidade estatal por setor censitário – Lavras-MG.
Fonte: Elaboração própria a partir de Terra View Política Social®.

- Grupo 1: Bairros Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II.
- Grupo 2: Bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III.
- Grupo 3: Bairros Jardim Vila Rica, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Lourdes e Santa Filomena.
- Grupo 4: Bairro Água Limpa.
- Grupo 5: Bairros Aqueça Sol e Lavrinhas.
- Grupo 6: Bairro Cruzeiro do Sul.
- Grupo 7: Bairro Cohab.
- Grupo 8: Bairro Vista Alegre.
- Grupo 9: Bairro Novo Horizonte.

A partir do mapa observa-se que na região leste se encontra o grupo de bairros mais próximo do Estado (na cor azul escura), de acordo com o diagrama – bairros Jardim Eldorado e Jardim Monte Líbano I e II (grupo 1). Os dois grupos de bairros mais distantes do Estado, localizados na última camada do diagrama, se encontram na região oeste e sul, Novo Horizonte (grupo 8) e Vista Alegre (grupo 9) respectivamente (ambos na cor vermelha).

Nesse ponto é interessante observar a existência de equipamentos públicos em contraste com a proximidade estatal dos bairros.

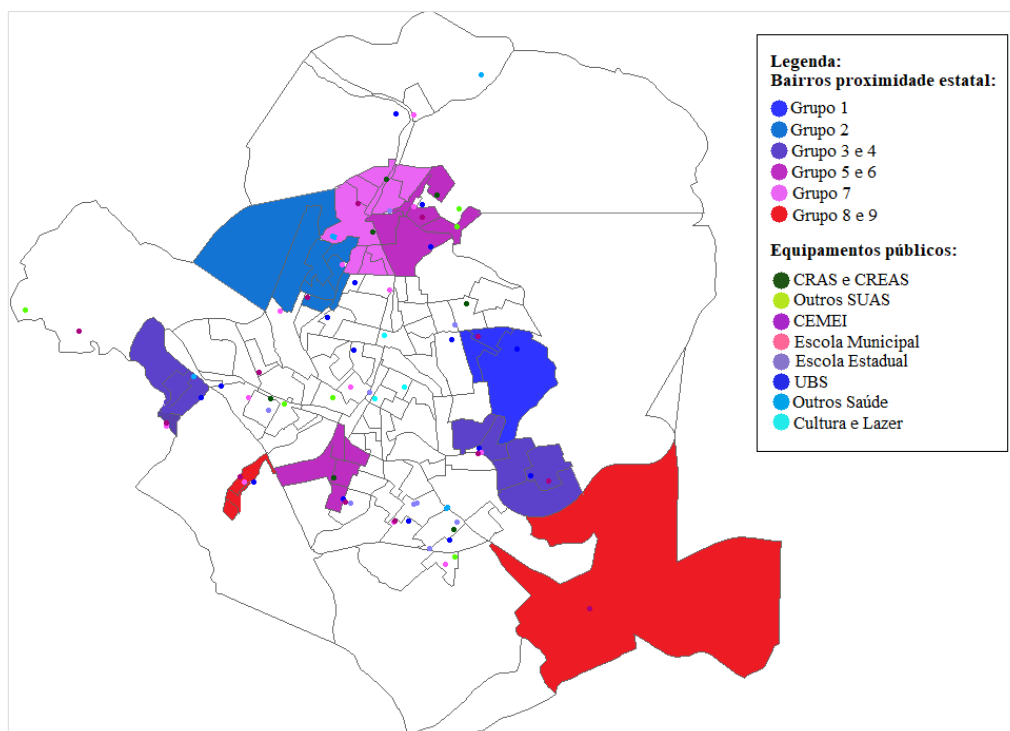


Figura 3: Proximidade estatal por setor censitário e equipamentos públicos, Lavras-MG.
 Fonte: Elaboração própria a partir de Terra View Política Social®.

Observa-se que o número de equipamentos não está diretamente relacionado à proximidade do bairro ao Estado, mas que deve ser considerado. Os dois bairros mais distantes do Estado, no que diz respeito à participação social, Vista Alegre e Novo Horizonte (destacados na cor vermelha na figura anterior), possuem apenas um e dois equipamentos públicos, respectivamente. Estes bairros se encontram também, segregados territorialmente e distantes de postos de trabalho e são bairros muito pobres que dependem da intervenção estatal.

Outros bairros com apenas dois equipamentos, são os bairros do grupo 1, Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II, que são os bairros mais próximos do Estado. Contudo é necessário observar que estes bairros são ricos. Seus residentes, como destacado em entrevista, geralmente recorrem a serviços privados, inclusive de educação. Situação que, visto isso, não interfere no bem-estar dos seus moradores. Ao contrário do que um equipamento de saúde pode proporcionar no Vista Alegre, por exemplo.

Pretende-se a seguir obter a visualização do contraste entre a proximidade que o bairro ou grupo de bairros se encontra do Estado e sua vulnerabilidade social, para enfim compreender o comportamento de ambas as variáveis, geograficamente falando.

Vulnerabilidade social *versus* proximidade Estatal

A vulnerabilidade social da cidade foi calculada por meio da metodologia do IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) do Ipea na elaboração do Diagnóstico do SUAS. Os resultados apontaram um índice de vulnerabilidade social de 0,1450 para a cidade de Lavras, chegando aos seguintes resultados em cada região²:

O IVS de Lavras por região	
Região Central	0,1080
Região norte	0,1572

Região leste	0,1309
Região Sul	0,1146
Região Oeste	0,1951

Quadro 3: IVS de todas as regiões de Lavras-MG.

Fonte: Adaptado de Diagnóstico do SUAS Lavras-MG (2019).

A partir dos dados observa-se que a região mais vulnerável da cidade é a região oeste, seguida da região norte. As regiões menos vulneráveis são a central, a leste e a sul.

Para visualizar a vulnerabilidade social dos bairros analisados e sua proximidade estatal tem-se o mapa apresentado na figura 4 a seguir.

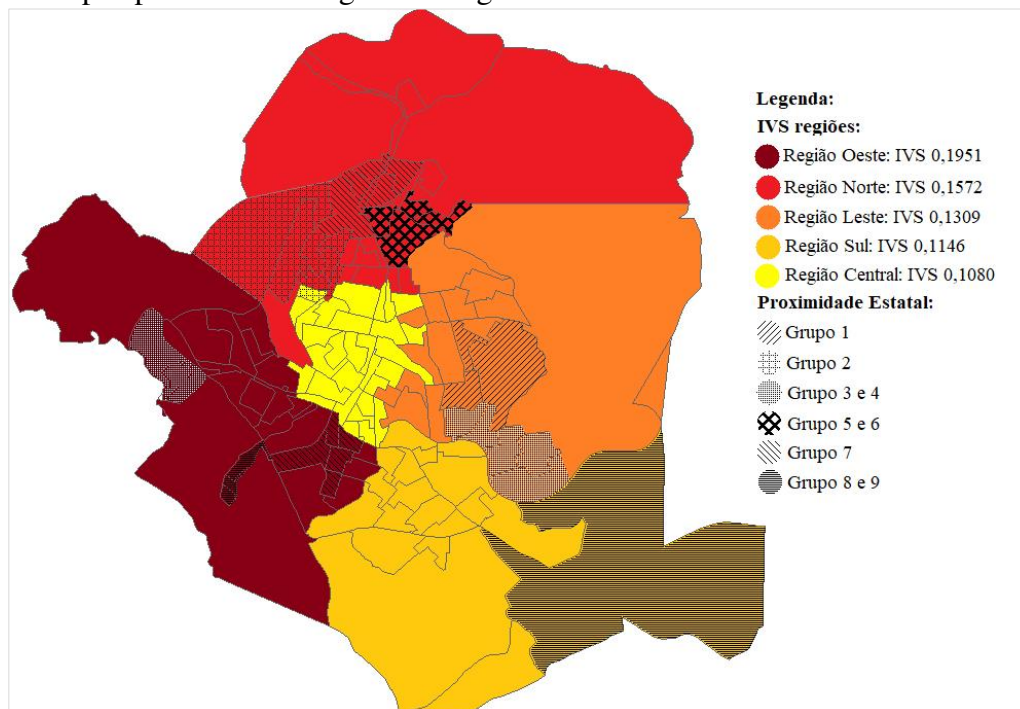


Figura 4: IVS regiões e proximidade estatal - Lavras-MG.

Fonte: Elaboração Própria a partir de Terra View Política Social®.

Outro mapa com as informações anteriores e mais equipamentos públicos está representado na figura 5 a fim de fomentar a discussão final a respeito dos três elementos aqui analisados: vulnerabilidade social, proximidade estatal e existência de equipamentos públicos nos bairros abordados.

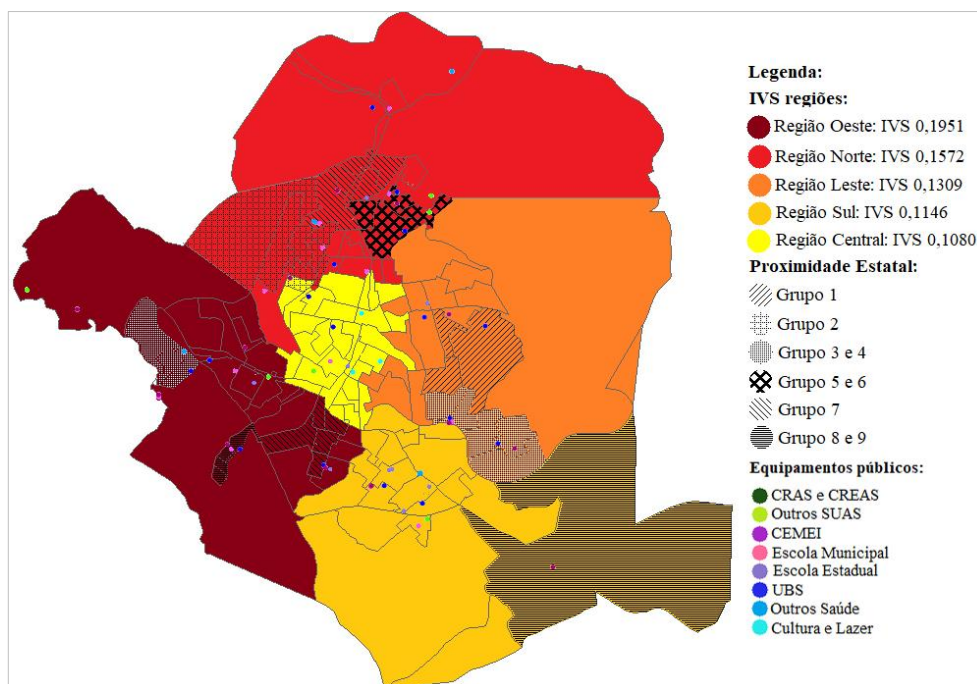


Figura 5: IVS regiões/proximidade estatal/equipamentos públicos - Lavras-MG.
 Fonte: Elaboração Própria a partir de Terra View Política Social®.

Grupos de bairros que tenham apresentado algum tipo de mobilização (participação social) em prol de melhorias e que se encontram mais distantes do Estado de acordo com os resultados do diagrama de proximidade estatal estão predominantemente nas regiões oeste e norte. São eles Cruzeiro do Sul (grupo 6) e Novo Horizonte (grupo 9) na região oeste; e Cohab (grupo 7) e Aqueça Sol e Lavrinhas (grupo 5) na região norte. Essas duas regiões são as mais vulneráveis de acordo com o índice de vulnerabilidade social (IVS). Então as regiões mais vulneráveis apresentaram em sua maior parte (quatro de seis) bairros mais distantes do Estado (que têm mais dificuldades de estabelecer diálogo).

A região com segundo índice de vulnerabilidade social mais baixo (tirando a região central), ou seja, menos vulnerável, é a região leste onde estão os grupos 1 (Jardim Eldorado e Monte Líbano I e II) – mais próximo do Estado que todos em análise; e 3 (Jardim Vila Rica, Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora de Lourdes e Santa Filomena) que está relativamente próximo do Estado, embora tenha tido dificuldades para estabelecer um diálogo contínuo com o mesmo. Portanto essa região pouco vulnerável possui bairros próximos ao Estado.

Por fim, novamente na segunda região mais vulnerável, região oeste, está o grupo 4 (Água Limpa). Esse bairro apresentou um movimento associativo que tem algumas dificuldades de estabelecer um diálogo contínuo com o Estado a fim de apresentar suas demandas. Então nessa região vulnerável tem-se esse bairro que está relativamente próximo do Estado e outros dois, como visto anteriormente, que estão distantes do Estado. Por isso a maior parte dessa região vulnerável (2 de 3) estão distantes do Estado.

Tem-se duas exceções. O bairro Vista Alegre (grupo 8), mais distante do Estado numa região não vulnerável (sul 0,1146) e os bairros Jardim Glória e Campestres I, II e III (grupo 2) mais próximo do Estado numa região vulnerável (0,1572).

O bairro Vista Alegre (grupo 8) que está localizado na região sul, região não vulnerável, é o mais distante do Estado de acordo com o diagrama de proximidade estatal e possui apenas um equipamento público (outros equipamentos estão distantes).

Isso pode ser explicado em razão de que a região sul é diversa tanto em níveis de pobreza quanto em equipamentos públicos. O bairro Vista Alegre em questão se encontra territorialmente segregado do restante da cidade e com apenas um equipamento público. Pode ser considerado, por observação da pesquisadora como muito pobre. Portanto, esse bairro muito pobre e segregado se encontra distante do Estado, embora esteja numa região não vulnerável.

A segunda exceção é a que a segunda região mais vulnerável da cidade possui um grupo de bairros que se estão bastante próximos do Estado. É o grupo 2 (bairros Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III). Esse grupo tem diálogo contínuo com o Estado, apesar de ter havido uma janela fechada no período de análise deste estudo. Situados ao lado da região central, um dos bairros deste grupo, Jardim Glória, é bastante antigo e os outros três, são recentes, mas já contavam com infraestrutura inicial básica completa (asfalto, esgoto, energia elétrica e água). Logo, esta região vulnerável possui um bairro que está próximo do Estado, em razão de ele ter ativos que os outros não possuem, como visto acima. Os outros dois bairros dessa região, como visto anteriormente, estão distantes do Estado.

Se tivesse sido possível elaborar o IVS por bairro ou por setor censitário é bastante provável que os dois bairros – Jardim Glória e Vista Alegre não seriam exceções. Para maior clareza nesse aspecto cabe para futuro desenvolvimento deste estudo, a elaboração do IVS por setor censitário ou por bairro, proporcionando assim mais precisão ao se relacionar esse elemento com a proximidade estatal.

O quadro 24 se propõe a tornar mais clara a visualização entre vulnerabilidade social das regiões e a proximidade estatal dos bairros analisados por este estudo.

Vulnerabilidade <i>versus</i> proximidade estatal							
		Proximidade do bairro com o Estado**					
Vulnerabilidade*	Região	1 (próximo)	2	3	4	5	6 (distante)
Menor (0,1146)	Sul						8.Vista Alegre
Segunda menor (0,1309)	Leste	1.Jardim Eldorado		3.Vila Rica			
Segunda maior (0,1951)	Oeste			4.Água Limpa	6.Cruzeiro do Sul		9.Novo Horizonte
Maior (0,2449)	Norte		2.Jardim Glória		5.Lavrinhas e Aqueanta Sol	7.Cohab	

**A descrição de “proximidade do bairro com o Estado” no quadro está de acordo com os anéis do diagrama de proximidade estatal (seis anéis).

Quadro 24: Vulnerabilidade *versus* proximidade estatal.
Fonte: Elaboração própria.

É notável uma tendência de os bairros distantes do Estado no diagrama de proximidade estatal serem mais vulneráveis (considerando o IVS). Ainda mais contando com as exceções a partir das observações obtidas em campo.

No quadro anterior tem-se que os grupos mais distantes estão em regiões com maior índice de vulnerabilidade social, que são os grupos 5, 6, 7, 8 e 9. Enquanto que dois grupos de bairros estão pouco próximos (grupos 3 e 4) e apenas um desses está em umas das regiões mais vulneráveis. E um dos dois mais próximos do Estado (grupos 1 e 2) está na segunda região mais vulnerável e o outro numa região não vulnerável.

Retomando o questionamento inicial - *A vulnerabilidade social impacta na participação social do Município de Lavras-MG? Os repertórios de ação coletiva sofrem influência/são*

influenciados pelo fator vulnerabilidade socioterritorial? – é possível perceber que, sim, a vulnerabilidade social tende a impactar na participação social na cidade de Lavras-MG como mostram os resultados.

Mais que a vulnerabilidade social evidenciada pelo Índice de Vulnerabilidade Social, a situação do bairro Vista Alegre, demonstra que o território também pode reproduzir exclusões e impactar na sua participação social, mesmo que a região em que se insere não seja vulnerável.

Ao contrário, o território também pode impactar de forma positiva, como no caso dos bairros do grupo 2, Jardim Glória e Jardim Campestre I, II e III, que se localizando ao lado da área central e tendo boa infraestrutura, pode ter resultado em mais possibilidades quanto à participação social, embora o índice de vulnerabilidade social da região a coloque como vulnerável.

A estrutura da cidade, onde estão os empregos e onde estão os trabalhadores, onde estão os equipamentos públicos, como discutido no referencial teórico, torna algumas áreas da cidade mais vulneráveis. Isso porque “nos casos nos quais há participação da sociedade civil nas políticas públicas elas têm mais efeitos distributivos e de redução da pobreza. O problema é que em áreas de extrema pobreza a sociedade civil ainda é pouco organizada” (AVRITZER, 2006, p. 34).

A segunda parte do problema de pesquisa questiona sobre o impacto que a vulnerabilidade social pode ter nos repertórios de ação coletiva.

Nos resultados observou-se que os bairros localizados em regiões menos vulneráveis (dois de três) atuam predominantemente por meio de organizações coletivas (associações de bairro). Os bairros localizados em regiões mais vulneráveis, por sua vez, constituem-se de três bairros que possuem organizações coletivas com dificuldade de atuação, dois bairros que atuam por meio de repertórios contestatórios e um bairro que tem sucesso na atuação por meio de repertório institucional. Dessa forma os mais vulneráveis predominantemente atuam por repertórios contestatórios.

Dentre os bairros analisados, aqueles que estão mais distantes do Estado – os três últimos do diagrama de proximidade estatal (bairros Cohab, Novo Horizonte e Vista Alegre) – apresentaram repertórios contestatórios. Ou seja, tentaram acessar o Estado por vias de protesto.

Todos os outros seis bairros, menos distantes do Estado atuam por organizações coletivas (associações de bairro), embora nem todas estejam legalizadas e algumas apresentem dificuldades na atuação. Para esta perspectiva “um ator social sem encaixes institucionais, isto é, apartado dos pontos de acesso e influência ao estado, terá menor probabilidade de fazer prevalecer seus objetivos” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 373).

A presença de equipamentos públicos também pode ter impacto como, por exemplo, o bairro Vista Alegre que possui apenas um centro municipal de educação infantil. A estrutura do Estado no território também proporciona acesso das pessoas aos burocratas de rua, que pode possibilitar mais acesso às instituições participativas para apresentar demandas, ou unir as pessoas em torno da melhoria de um problema identificado em algum equipamento público. O que pode ser tido como certo é que mais equipamentos públicos diminuiriam a vulnerabilidade, e vulnerabilidade baixa, de acordo com o observado nos outros bairros e na literatura, mais possibilidades de repertórios de ação coletiva.

A partir das características dos atores sociais advindas das combinações entre repertórios de ação coletiva e janelas de oportunidade, bem como dos fatores vulnerabilidade social e território percebe-se que se configuram várias formas de participar perante o Estado e requerer melhorias para seus moradores.

A vulnerabilidade social parece dificultar a participação social do Município de Lavras-MG e aspectos territoriais podem facilitar ou dificultar a participação social, uma vez que

podem ter impacto no isolamento em relação a redes sociais e econômicas relevantes como demonstrado na teoria do acesso dos grupos de baixa renda a serviços públicos.

Também a desigualdade de recursos materiais e imateriais pode impactar na participação, em seus formatos e estruturas. Renda, escolaridade, cultura política, engajamento participativo, ativismo, atuação em organizações sociais, acesso à informação. E também as redes sociais estabelecidas pelos indivíduos como forma de redução dos impactos da vulnerabilidade do território e formas de organização social para a participação política.

Outro aspecto importante é que as características associativas determinam de forma significativa historicamente, mas também na realidade analisada, o sucesso da apresentação de demandas. Ou seja, a legalização de organizações sociais proporcionou a esses atores maior espaço para apresentação de demandas sociais.

CONCLUSÕES

A vulnerabilidade social impacta na participação social do Município de Lavras-MG? Para essa pergunta, como visto pelos resultados, a resposta é que há uma tendência no impacto da participação social pela vulnerabilidade social.

Repertórios de ação coletiva sofrem influência/são influenciados pelo fator vulnerabilidade socioterritorial? Para esta outra questão a resposta também é sim. É possível perceber que a vulnerabilidade social tem impactado na participação social na cidade de Lavras-MG como demonstram os resultados no período analisado.

A permeabilidade socioestatal pode ter resultados mais satisfatórios quanto menor a vulnerabilidade social. Ou seja, o fenômeno vulnerabilidade social exerce influência nas estratégias de atuação dos bairros de Lavras-MG para acessar o Estado.

Como suspeitado inicialmente e com base na literatura trabalhada neste estudo, os bairros menos vulneráveis atuam predominantemente por meio de organizações coletivas ao passo que os mais vulneráveis predominantemente atuam por repertórios contestatórios. Isso significa que a vulnerabilidade causa efeitos que impedem a população de participar pelos canais de participação, incluindo tempo, entendimento e conexão com o contexto político.

Cabe também ressaltar que a estrutura da cidade onde estão os empregos e onde estão os trabalhadores e os equipamentos públicos torna algumas áreas da cidade mais vulneráveis. E mais vulneráveis, mais distantes do Estado.

Uma das limitações deste estudo é não possuir o Índice de vulnerabilidade por setor ou por bairro. Isto porque as regiões agrupam bairros com diferentes características socioeconômicas, e, portanto, a vulnerabilidade de uma região não é por completo suficiente para validar a vulnerabilidade de um bairro.

Notas

1. O trabalho original contém detalhadas informações sobre os atores sociais de cada bairro, suprimidos nesta versão para ajustar-se à proposta desse congresso.
2. O IVS foi trabalhado em mais detalhes no artigo Uso da metodologia do Índice de Vulnerabilidade Social do Ipea para mensuração da vulnerabilidade social no município de Lavras-MG, também submetido nesse congresso.

REFERÊNCIAS

ABREU, K. C.; AMÂNCIO, J. M. Na periferia tem gente, sim: um estudo de caso sobre atuação dos bairros no acesso ao poder público no município de Lavras-MG. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 8, n. 1, 2017.

ALONSO, A. Repertório, Segundo Charles Tilly: História De Um Conceito. *Revista sociologia&antropologia*, v.02, n. 03, p. 21–41, 2012.

AMÂNCIO, J. M. Dinâmicas políticas microterritoriais: organizações comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de São Paulo. **Tese de Doutorado**. Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2013.

AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. DCP, UFMG. Projeto Brasil em três tempos. Belo Horizonte, 2006.

CARLOS, E.; DOWBOR, M; ALBUQUERQUE, M. C. Movimentos Sociais E Seus Efeitos Nas Políticas Públicas Balanço Do Debate E Proposições Analíticas. *Civitas*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 360-378, maio-ago. 2017.

DELGADO, P. R.; SOUZA, L. P. **Vulnerabilidade Social E Arranjos Domiciliares No Paraná**, 2017. IN: Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira, livro 1 / organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, Carlos Vinícius da Silva Pinto. – Brasília : IPEA: INCT, 2017. 245 p.

DELLA PORTA, D. **Entre interesses e identidade: o que é participação política**. In: Introdução à Ciência Política. LISBOA: Editora Estampa, 2003.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social dos Municípios Brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/5SyvY8>>. Acesso em: 5 out. 2015.

LOSEKANN, C. Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. **DADOS –Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013, p. 311 a 349.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

MONTEIRO, S. R. R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 1, n. 2, p. 29-40, jul/dez 2011.

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o progresso participativo. In: **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Perspectivas, Abordagens e Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA/PRODEP, 2011.

TATAGIBA, L; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, novembro, 2012, p. 399 -426.