

# 006

## ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

# A ORGANIZAÇÃO DO ASSOCIATIVISMO NAS CIDADES DE NATAL E MOSSORÓ/RN

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros (UERN)  
Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)

## RESUMO

O artigo objetiva discutir o nível de organização social das duas maiores cidades do Rio Grande do Norte - Natal e Mossoró, classificando e espacializando a partir da tipologia de Luchmann (2016) que terá como base o banco de dados do IPEA "Mapa das organizações e da sociedade civil" (2018). O primeiro passo será a realização de um mapeamento das associações nas duas cidades, identificando-se os bairros mais organizados socialmente, em seguida, procurando verificar como estão organizadas e áreas de atuação a partir da tipologia selecionada, elementos fundamentais para entender a cultura política local.

## INTRODUÇÃO

A participação cidadã tem sido vista como algo indispensável no exercício da cidadania. Essa relação vem sendo estudada em demasiado nos últimos anos. Acreditava-se que o ato de participar era o pilar fundante no processo de formulação e implementação de políticas públicas. A perspectiva era alimentar uma cultura democrática nos espaços públicos brasileiros, permitindo uma pluralidade de visões, transparências e reconhecimento de direitos. Embora algumas reivindicações não se transformem rapidamente em políticas concretas, nem se estabeleçam de modo imediato dentro da administração pública e não sendo uma realidade comum a todo o território brasileiro, por exemplo, as regiões sul e sudeste são mais ensejadas em movimentos de lutas do que as demais regiões.

Mesmo em contextos onde estudos sobre participação, engajamento cívico e associativismo, é atribuído para um cenário com formas verticais de organização política, decorrentes de um processo formação socio histórica construída nas bases do mandonismo, clientelismo, fisiologismo e corrupção. É inegável os avanços na percepção da participação na consolidação da democracia brasileira. Autores defendem que a "participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira" (AVRITZE, 2016; DAGNINO, 2002)

Até porque democracia em seus ideais mais amplos, requerem cidadãos atuantes e que tenham na participação, uma forma de exercer direitos políticos e sociais, sejam através de ações coletivas ou individuais, de apoio ou de pressão. Em outras palavras, é quando a sociedade percebe que é por meio dela que se constrói a ordem social, alimentamos a participação como um valor democrático. Quando essa cresce em abrangência, profundidade e desenvolvimento social, agrega o princípio da participação como aprendizagem, pois habilita o indivíduo em atitudes de cooperação e comprometimento político. O envolvimento e a participação em microesferas da vida social ampliam a sua capacidade de percepção da esfera política. Isso quer dizer que, fomenta funções essenciais para a manutenção de uma cultura política democrática. (PATEMAN, 1992).

Esses canais de participação podem ser as associações que “são espaços ou instrumentos que qualificam a participação dos indivíduos enquanto cidadãos, verdadeira essência democrática. Associações proveem informações, contribuem para a criação de espaços de participação, empoderam indivíduos para uma atuação mais ativa e qualificada junto às instituições participativas”. (LÜCHMANN, 2016, p.33-34)

A vibração associativa é uma das principais premissas de uma democracia vital e de um engajamento cívico efetivo. A vontade de participar em associações incute em seus membros relações baseadas na reciprocidade, confiança, espírito público e participação política. Estimula ações que visam ser parte ou tomar parte de algo, na tentativa de afirma-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Alimenta o compromisso cívico de uma sociedade projetando-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, hábitos e valores cidadãos. É uma forma de selecionar ou influenciar governos, de exercer direitos políticos e sociais, de apoio ou de pressão. E além do mais, contribui para a eficácia e a estabilidade de um governo democrático.

Reconhecendo a importância das associações o presente trabalho tem por objetivo mapear nível de organização social das duas maiores cidades do Rio Grande do Norte - Natal e Mossoró, classificando e espacializando a partir da tipologia de Luchmann (2016) que terá como base o banco de dados do IPEA “Mapa das organizações e da sociedade civil” (2018). O primeiro passo será a realização de um mapeamento das associações nas duas cidades, mostrando período de fundação, assim como as áreas que atuam, a partir do banco do IPEA. Porém, entendendo que a categorização apresentada pelo IPEA não descortina as especificidades das organizações sociais, sentimos a necessidade de categorizar se utilizando de outra tipologia: 1) associações comunitárias e assistenciais; 2) associações econômicas e profissionais; 3) associações culturais, esportivas e de lazer; 4) novos movimentos sociais; 5) associações acadêmicas e de pesquisa; 6) outras (causas específicas ou sem especificação). O trabalho também tratou de identificar os bairros mais organizados socialmente, em seguida, procurando verificar como estão organizadas e áreas de atuação, elementos fundamentais para entender a cultura política local. Na perspectiva teórica a pesquisa estará ancorada nas discussões sobre participação, cultura política e capital social.

Relevância do trabalho está em entender a diversidade de associações atuam nas duas cidades e o seu papel na cultura política local. Por isso da proposta de utilizar outra tipologia (LÜCHMANN, 2016), pois da forma como o banco do IPEA apresenta ela demonstra contradições sociais que só o olhar empírico sobre o banco nos permite evidenciar. Porém percebem-se as limitações impostas ao objeto, haja vista a complexidade que envolve as associações, assim como as mudanças constantes detectadas na página do IPEA.

## PARTICIPAÇÃO, ASSOCIATIVISMO E CAPITAL SOCIAL

A criação de espaços participativos, movimento comunitários, associações, conselhos, partidos, sindicatos, reuniões políticas e religiosas são importantes na consolidação de sociedades mais democráticas. (GOHN, 2001; PUTNAM, 2006; LÜCHMANN, 2016; DAGNINO, 2002; AVRITZER,

2016) pois além de serem espaços de estímulos ao convívio coletivo, são também promotores do empoderamento que estas promovem no fortalecimento de luta frente à agenda governamental e controle social frente as esferas de poder.

Confiança, cooperação, engajamento cívico podem aparecer como virtudes ocasionadas pela participação junto ao espírito público, além de fazerem frentes as demandas de grupos excluídos ou a margem do processo político. Trazendo a perspectiva de Putnam (2006) a diferença de uma “comunidade cívica ou não- cívica está no fato de que os cidadãos da primeira querem um bom governo e conseguem tê-lo, uma vez que, exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Já os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados.” (PUTNAM, 2006, p. 191).

Por isso dá importância da ampliação e diversificação dos canais participativos. Sentir liberdade e a identidade nesses espaços permitem criar o aprendizado pedagógico promovido pela participação reorientando escolhas e posicionamentos individualistas para os de aspectos coletivos e públicos (PATENAM, 1992; LÜCHMANN, 2016). Não existe um processo finalizado e consolidado de participação, pois o entendimento é que este deve ser construída e conquistada constantemente, é um projeto de *continuum* democrático. Para Demo (1996) a participação não deve ser encarada como dádiva, concessão e algo preexistente.

Mas, é relevante pontuarmos que o grau de participação depende sobretudo do nível de capital social de uma sociedade. Utilizando o conceito teórico-metodológico de Putnam (2006) este entende capital social como “o conjunto de elementos de organização social como: redes, normas, e confiança social, que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício recíproco”. Em outras palavras, o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. O acúmulo de capital social estimula a participação no processo de manutenção de redes voluntárias, estatais e interpessoais que formam a comunidade cívica. Desenvolvendo a tese que a cultura cívica de uma sociedade pode atuar positivamente sobre as instituições e a sociedade como um todo. Ou seja, o capital social passou a ser um bom indicador sobre a democracia de um país, uma região e localidade.

Entre elementos considerados importantes para Putnam (2006) para *quantum* de capital social de uma sociedade é o nível de associativismo. O mesmo acredita que a alta densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade são elementos importantes para uma latente democracia e um engajamento cívico efetivo. Participar de associações desperta em seus membros valores que contribuem para a eficácia e a estabilidade de um governo democrático. Ou seja, os benefícios diretos da participação em associações vão além da natureza e fins da própria organização, se expande para objetivos mais amplos socialmente e politicamente. O que por exemplo, podem ajudar a entender porque existem padrões diferentes na distribuição das capacidades humanas, a depender do contexto. Para Córtes (2001) ajudam a entender o sucesso e fracasso de iniciativas sociais e/ou econômicas locais.

Destacando a corrente toquevilliana que afirmam as associações serem entendidas como união voluntária de indivíduos que formam associações civis sem fins lucrativos a fim de buscar uma melhor visibilidade para suas lutas. Reconhecendo como importantes no fortalecimento da sociedade civil, pois rompem com o individualismo.

Para Lüchmann (2016, p. 50)

as associações são os atores centrais da sociedade civil e responsáveis por publicizar e problematizar as demandas e problemas sociais. Associações e movimentos sociais promovem legitimidade democrática ao alimentarem os debates e medidas tomadas pelas instituições políticas e desencadeiam engajamento e ativismo político, exercendo atividades de base propositiva e/ou contestatória, problematizando a relações de poder e as injustiças sociais.

Apesar de serem criadas por interesses e objetivos variados<sup>1</sup>, as associações tendem a mobilizar, informar e engajar indivíduos de lugares vulneráveis socialmente. Exercendo pressão por mudanças sociais e políticas, agregando sujeitos que nunca tiveram a possibilidade de participar ativamente em prol de suas lutas. Para Lüchmann (2016) as associações são espaços que ajudam a administração a lidar com a gama de complexos problemas sociais.

No Brasil nos anos 70 e 80, surgem as primeiras associações de cunho comunitário nos grandes centros urbanos, atribuídos principalmente pelos conjuntos de moradia popular. A necessidade ancorou na busca coletiva de infraestrutura básica para as recém construídas unidades habitacionais. Apesar de constituírem na busca de solução sobre a água, escola, pavimentação, transporte saúde.

Essas formas de organização vão ampliando seu escopo de luta como também a ideia de direitos, empoderando o discurso em prol da cidadania. A sociedade passa de formas de mobilizações pacíficas e burocráticas, para atuar de forma mais aberta frente ao Estado. Grande parte dessas associações foram criadas a partir da mobilização organizada pela igreja, assim como resultado da reestruturação da esquerda no país. (AVRITZER, 2016)

Mesmo reconhecendo as particularidades em configuração, propostas e objetivos, as associações tendem divulgar problemas junto ao poder público, demandam políticas públicas, mediam conflitos e promovem lutas e prol de grupos marginalizados. Porém o contexto a qual elas se inserem serão importantes na perspectiva de traçar seu campo de ação. Diante disso, estudiosos do tema, reiteram a necessidade de analisar esses espaços e que respostas geram nos locais onde se inserem. Para então verificar se de fato são espaços virtuosos democraticamente em diferentes contextos sociais, otimizando a cultura política local.

Por cultura política Diamond (1993, p.8) afirma ser um “[...] conjunto de crenças, atitudes, valores, ideais, sentimentos e valorações que predominam nos cidadãos, a respeito do sistema político de seu país e ao papel que eles desempenham nesse sistema”. As instituições democráticas influem na qualidade e no nível de cultura política local. Por isso que, se estamos considerando as associações importantes no fomento democrático é reconhecer que esta influi na cultura política local.

<sup>1</sup> Apesar de reconhecer a existência de associações com caráter de manutenção de *status quo*, privilégios e privatizações.

Ainda para o autor, a legitimação da democracia é alcançada desde que os valores cívicos se universalizem, pelo hábito e rotina, a ponto dos atores terem internalizado as regras do jogo democrático mesmo que intuitivamente, o que reforça ainda mais a importância das associações para a cultura política. Pois a apreensão da cultura política de uma sociedade passa necessariamente pela sua história, pelo modo de vida do seu povo, pelos padrões culturais dominantes e sobretudo pela experiência política dos membros da comunidade cívica. Reconhecemos que parte das respostas podem ser encontradas nas lutas, mudanças e objetivos das associações.

## MÉTODO

O trabalho teve como perspectiva analisar e oferecer uma nova classificação os dados do associativismo nas duas maiores cidades do Rio Grande do Norte: Natal e Mossoró utilizando o banco IPEA “Mapa das organizações e da sociedade civil” (2018) nos anos de fundação das primeiras organizações nas duas cidades<sup>2</sup> até o ano de 2016. Procurando também estudar por outra interpretação analítica a luz do trabalho desenvolvido por Lüchmann (2016), assim como a autora, trafegamos pelo associativismo institucionalizado, por ser o catalogado pelo IPEA.

É importante destacarmos as dificuldades e limites na obtenção de dados sobre associativismo no banco. Primeiramente, a página do IPEA passou por instabilidades em diferentes momentos o que dificultou na montagem do banco. Segundo, o mesmo sofre constantes atualizações, o que dificultava sobre o quantitativo exato das associações trabalhadas. Terceiro, as associações são classificadas de forma abrangente pelo banco, fazendo com que organizações com atuações e missões diferentes, estejam dentro de uma mesma área. Por isso é importante reconhecer a natureza complexa do objeto escolhido. A coleta de dados foi organizada com a seguinte dinâmica: a) nome das associações, data de fundação, endereço, área de atuação classificada pelo IPEA. Esses dados foram complementados com informações colhidas no site do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs),<sup>3</sup> com dados das OSCs de todo o Brasil; b) Categorizar com a tipologia de Lüchmann (2016) Associativismo comunitário/ assistencialista: Associações comunitárias, educativas e ligadas à saúde; grupos ligados à mútua- ajuda, filantropia e assistencialismo, grupos ligados à religião e religiosidade; Associativismo identitário/ Novo associativismo: grupos étnicos e de minorias culturais, associações ambientalistas e ecológicas, associações ligadas a causas femininas; grupos de direitos humanos e cidadania; Associativismo de defesa econômica e profissional: sindicatos, associações patronais ou empresariais; associações profissionais; Associativismo ligado à cultura: associações culturais.

As associações de caráter comunitário receberam destaque em nossa análise, por entendermos ser um importante segmento na história organizativa das duas cidades. Diante disso, reconhecemos a limitação na análise de outras associações sobre a dinâmica política e social das cidades. Para trabalhos futuros verificamos a necessidade de criar uma nova tipologia, afim de contemplar a complexidade e particularidades das associações trabalhadas na pesquisa.

## 4. MOSSORÓ E A CULTURA POLÍTICA LOCAL

Mossoró é uma cidade localizada no oeste potiguar, e de acordo com a contagem populacional do IBGE (2019) a cidade possui cerca de 294.076 habitantes, onde 90% da população está concentrada na sua área urbana. Localizada entre duas capitais Natal e Fortaleza, que estão ligadas pela BR-304. Mossoró é umas das principais cidades do interior nordestino, resultando num intenso crescimento tanto econômico quanto de infraestrutura. Crescimento esse que é impulsionado pela indústria de sal e do petróleo tornando o município um dos maiores produtores das duas atividades do país. Assim como, um importante polo educacional, de saúde e serviços que abrange além do Rio Grande do Norte, também a Paraíba e Ceará. A cidade também concentra um considerável recurso no sistema de comunicação. Além de jornais e revistas, possuem canais de TV aberta e a cabo, que cobrem a região.

No entanto, a cidade é constantemente ressaltada pela por sua trajetória política. A história da cultura política local de Mossoró se confunde com a da região Nordeste como um todo, uma vez que os elementos do patrimonialismo, mandonismo, clientelismo e coronelismo se misturam nos aspectos sociopolíticos e econômicos da cidade. Até porque é quase impossível falar dessas perspectivas sem referenciar famílias oligárquicas locais, que reproduzem seus elementos nos setores econômico, imprensa local, educacional, cultural e espaços públicos como o todo, são meios estratégicos para a perpetuação do seu poder. (LEMUEL, 2004; 2001; LUCAS, 2001)

<sup>2</sup> MOSSORÓ ANO DE 1965 E NATAL 1929.

<sup>3</sup> O Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) tem por objetivo: “dar transparência à atuação das OSCs, principalmente ações executadas em parceria com a administração pública; informar mais e melhor sobre a importância e diversidade de projetos e atividades conduzidas por essas organizações; disponibilizar dados e fomentar pesquisas sobre OSCs; e apoiar os gestores públicos a tomarem decisões sobre políticas públicas que já têm ou passam ter interface com OSCs.”

A cidade não possui em seu histórico uma organização social solidificada, não possui uma grande tradição nos movimentos sociais. As relações política, na cidade, foram sempre marcadas por um verticalismo e centralização do poder e uma situação de alheamento da população em relação às formas de resolução dos problemas da cidade. Até porque a família Rosado dissemina seu legado nos mais diferentes espaços da cidade. “Os Rosado usaram universidades, coleções literárias (Coleção Mossoroense), festas cívicas e até mesmo o espaço urbano como estratégia de consolidação da sua força política.” (NASCIMENTO, 2009, p.63).

Silva (2004 apud NASCIMENTO, 2009 ) mostra que a oligarquização do poder em Mossoró ocorre entre a República Velha e a implantação do Estado Novo devido principalmente a dois fatores: a boa situação financeira adquirida com os sucessos dos negócios, sobretudo da gipsita e a imagem de homens preparados para a política, construída a partir desse sucesso empresarial. (FELIPE, 2001).

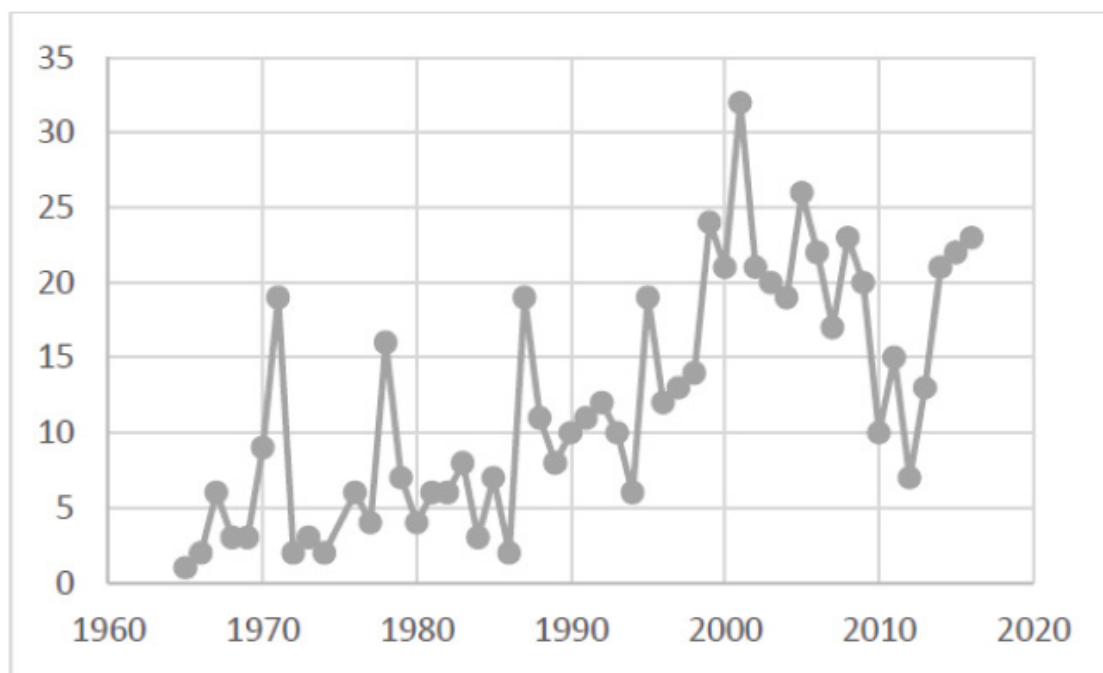
A própria dinâmica provocada pelas atividades agroindustriais possibilitou o surgimento de oferta de serviços que foram fundamentais para a perpetuação do clientelismo político que não se concentra nos redutos rurais, mas nos urbanos. Domínio esse que se dissemina fortemente até os dias de hoje, mesmo com o processo de urbanização e modernização da cidade, os movimentos oposicionistas mostraram-se em incipientes na tentativa de minimizar os poderes das oligarquias locais. (LUCAS, 2001; FELIPE, 2001). Prova disso, é o fato da família em questão, já ter trafegado por quase todos cargos políticos: senado, executivo estadual, municipal, legislativo federal, estadual, municipal.

As formas de organizações políticas locais não mostraram como uma forte alternativa frente a política local. As lutas de bairros da cidade por exemplo, elas acompanharam o processo de expansão da cidade em busca principalmente em melhorias de infraestrutura urbanas básicas, mas que esteve atrelado ao clientelismo em relação à família Rosado. (QUEIROZ, 2012; 2017)

O próprio surgimento das organizações locais na cidade aponta para anos onde ocorreu uma intensa mobilização orquestrado pelo próprio Estado. São ações com o discurso da participação, mas com as mesmas práticas políticas, isso porque a pouca expressividade de novos movimentos sociais na região e a fragilidade social civil permitiram que atores políticos que dominavam durante o regime militar continuassem no poder. (COSTA, 1996 apud NASCIMENTO, 2009). A própria aproximação da gestão, com os canais participativos previstos com a Constituição de 1988, não foram suficientes para deslegitimar o poder político da família Rosado (LIMA, 2006). Muito pelo contrário a família se resignificou como fomento aos experimentos democráticos. (COSTA, 1996).

Para verificar em que momentos aconteceram maior mobilização entorno das associações na cidade. O gráfico abaixo mostra os anos de fundação de acordo com os dados disponibilizados pelo “Mapa das organizações e da sociedade civil” (2018)

Ilustração 01 \_Gráfico com o número de Organizações sociais por ano de fundação em Mossoró.



Fonte: CNPJ/SRF/MF 2016, Representante de OSC, RAIS/MTE, OSCIP/MJ.



Os dados revelam que não foi um crescimento constante, que retratasse uma cultura política de engajamento, mas revelam picos em determinados anos, principalmente no início de cada década. Em Mossoró das 620 organizações da cidade, em 1971 surgiram 19 entidades destas 18 eram ligadas a igrejas<sup>4</sup>, mas antes disso de 1965 a 1970 existiam apenas 24, destas 13 estão ligadas diretamente ou indiretamente também a organizações religiosas. O que torna o ano determinante para a formação dessas. Em 1978, a cidade também obteve um crescimento considerável 16, mas 11 ligadas também a igrejas, sendo que no ano anterior houve apenas 4. Em 1985 foi criado apenas uma organização de bairro, mas de 1986 a 1990, 14 novas organizações foram criadas, sejam na configuração de conselhos ou de associações de bairro. Nos anos de 1990 em diante, com a própria mudança na conjuntura das organizações, com o surgimento das ONGs o caráter delas assumem mais a área de atividades ligada a defesa de direitos sociais.<sup>5</sup>

Os dados mostram que as discussões do processo de abertura política brasileiro foi importante para possibilitar o surgimento das organizações assim como a expansão dos conjuntos habitacionais. “Estudos procuram apresentar diferentes fases na trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no país, ressaltando um aumento- e pluralização- das práticas associativas a partir dos anos 1970 e, em especial, nos anos 1980.” (LUCHMAN, 2016, p.16)

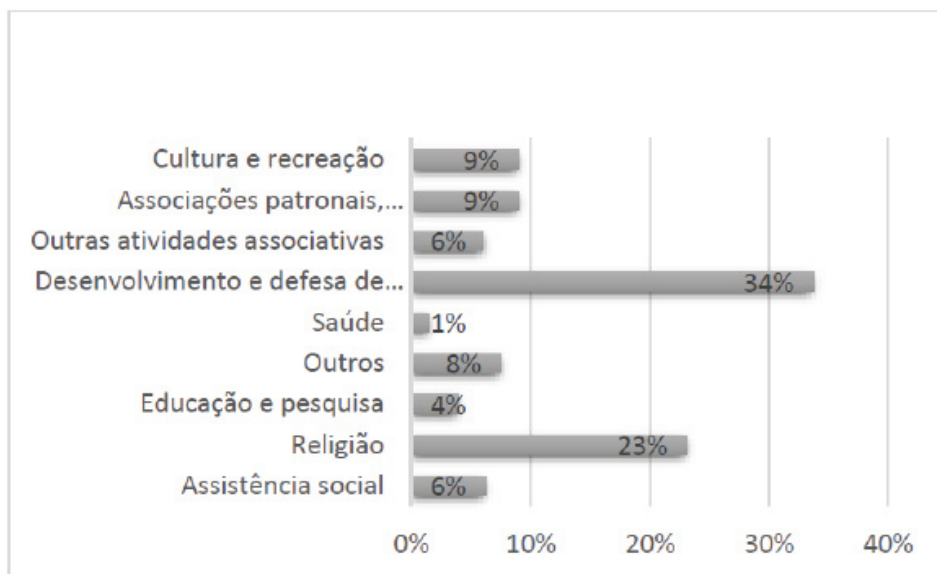
A própria crise de legitimação vivenciada pelo Estado autoritário brasileiro na década de 70, como também, a obrigatoriedade de introduzir na agenda estatal políticas “participativas” em virtude da articulação das agências de financiamento internacional, que sugeriam a participação, como elemento essencial para a efetividade dos programas. (ALBUQUERQUE, 2010).

Os dados mostram que a redemocratização foi um importante cenário para as associações, mas recentemente a própria institucionalização da política deu uma nova roupagem ao movimento organizativo no país. O crescimento da participação atinge seu principal patamar no início dos anos 2000 quando o governo do PT introduz na sua agenda governamental a pauta da participação e abertura política do seu governo para a uma série de demandas dos movimentos sociais, que além das putas clássicas saúde, assistência e moradia, acrescenta-se debates em torno dos direitos humanos e das mulheres.

Assim, no que diz respeito à participação nos governos Lula e Dilma Rousseff, podemos seguramente afirmar que seus mecanismos foram mais utilizados pelos dois governos do que nos anteriores, especialmente na área de políticas públicas. (AVRITZE, 2016, p.60)

Como podemos observar no gráfico abaixo, sobre os tipos de organizações que atuam na cidade de Mossoró, a partir da classificação do IPEA. Os dados mostram que Mossoró possuem 34% das entidades atuando em Desenvolvimento e defesa de direitos e 23% ligadas a religião. A influência das organizações com configuração religiosa, cuja notoriedade antecede o período de redemocratização, uma vez que, historicamente sempre foi um campo de participação social no país. Em Mossoró, não sendo diferente possui uma ampla atuação dessas. O que desperta atenção para trabalhos futuros.

Ilustração 02\_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Mossoró/RN



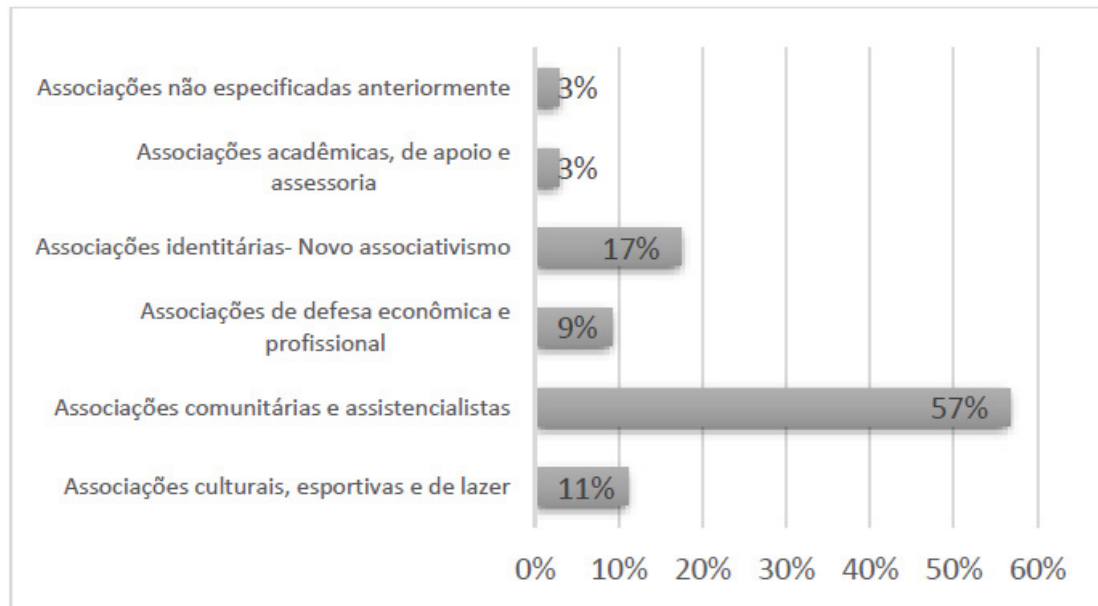
Fonte: CNES/MS 2017, RAIS/MTE, CNEAS/MDS, CEBAS/MS 2017, CADSOL/MTE 2017, CEBAS/MEC 10/2017, CNEAS/MDS 2017, OSCIP/MJ, CNPJ/SRF/MF 2016, CADSOL/MTE.

<sup>4</sup> Católicas e Protestantes.

<sup>5</sup> Utilizando a tipologia do “Mapa das organizações e da sociedade civil” (2018)

Reconhecendo as limitações da classificação utilizada no repositório do “Mapa das organizações e da sociedade civil” (2018), pois tendem a agregar associações de naturezas diversas em poucas categorias, adotamos a tipologia de Lüchmann (2016) como forma de perceber as particularidades e complexidade destas. No gráfico abaixo as informações nos revelam que as associações culturais, esportivas e de lazer correspondem a 11%, as comunitárias e assistencialistas 57%, as econômicas e profissional 9%, identitárias – Novo associativismo 17%, acadêmicas, de apoio e assessoria 3% e outras 3%.

Ilustração 03\_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Mossoró/RN a partir de Lüchmann (2016)



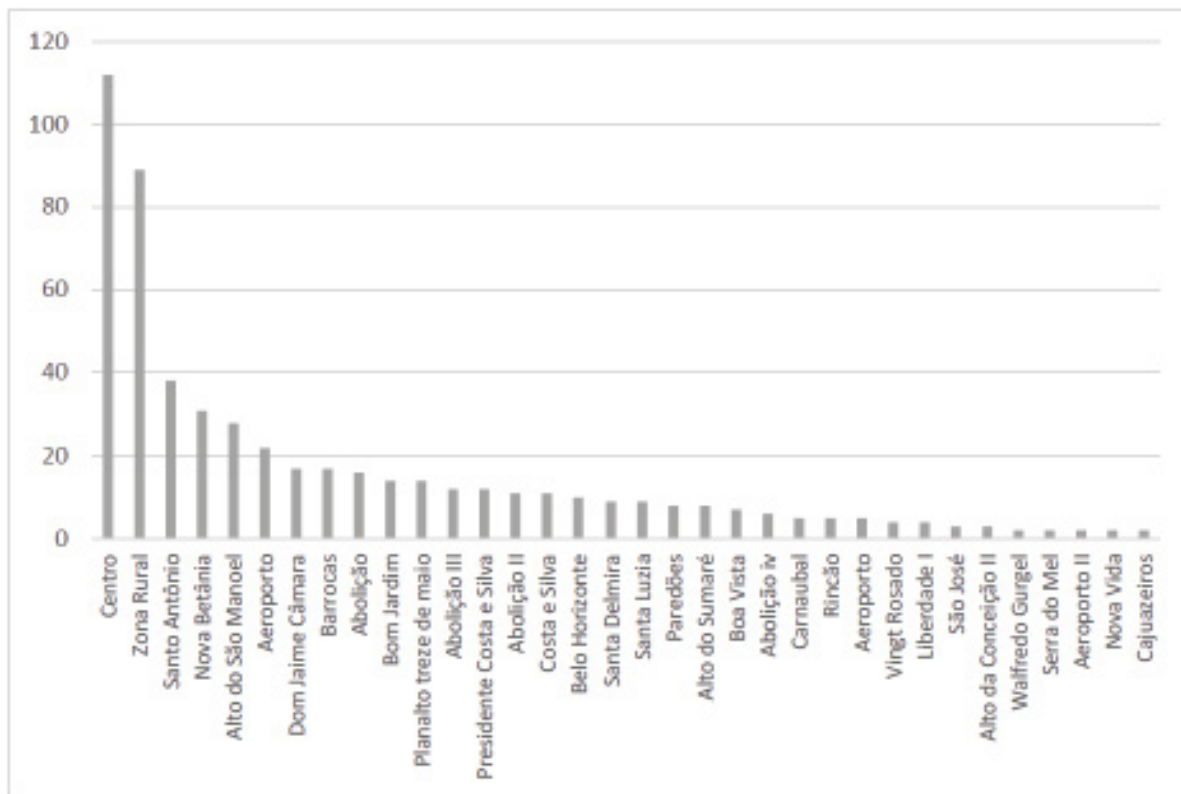
Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019

O uso intensivo da participação em prol de uma agenda social que começa com uma dimensão mais local e alcança uma pauta nacional no governo Lula, deixando aquém uma participação, por exemplo, com uma luta endereçada a infraestrutura. (AVRITZE,2016). Porém não poderíamos deixar de pontuar que as políticas de âmbito assistencialistas evoluíram muito nos últimos anos 2000, principalmente em consequência do acesso a população de baixa renda as políticas governamentais, o que culminou com o crescente aumento de organizações com esse enfoque. O próprio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000, promovido pela ONU, motivou a criação de compromisso entre os países em desenvolvimento, com a redução da fome, pobreza, e degradação ambiental, saúde, educação, entre outros.

Procurando verificar como as associações, se organizam pelos bairros de Mossoró, a pesquisa procurou identificar se há uma fragmentação pela cidade ou estão concentradas em lugares específicos resultados de processos de lutas particulares da localidade. No gráfico abaixo percebemos que na zona rural e no centro da cidade é onde concentram o maior número de organizações. Os bairros com maior relação especificamente com a moradia, possuem poucos registros, com exceção do bairro Santo Antônio, Nova Betânia e Alto de São Manoel . Podemos interferir, a partir dos dados que existem uma concentração destas próximo ao espaço de maior organização de oferta e serviços da cidade, que seria no centro. O que revelam uma luta que não está relacionada a um espaço específico de mobilização, mas a própria natureza institucionalizada. A zona rural tem uma organização diretamente relacionada aos projetos de apoio ao homem do campo, que demandam uma participação institucionalizada, para receberem, por exemplo, recursos.

Os bairros em questão possuem características diferentes entre eles. Dados do Censo (2010) mostram que Santo Antônio está entre os cinco maiores da cidade. Com população de 19.107 habitantes, com configuração de renda de baixa a média, recorrentemente é destaque na mídia local como um dos bairros mais violentos da cidade. Com 6.426 domicílios permanentes no bairro, as associações ligadas a localidade são de caráter comunitários e assistencialistas. Já o bairro Nova Betânia, é considerado um dos bairros nobres da cidade, com a maior renda. A população é de 9.701 habitantes e as associações que localizam no bairro estão fragmentadas em três áreas de atuação: comunitárias e assistencialistas, econômicas e profissionais e culturais, esportivas e lazer. O Alto de São Manoel é o maior em tamanho e está entre os populosos, o bairro possui 18.336 habitantes e com predominância na área comunitária e assistencialista.



Ilustração 04\_ Gráfico sobre Organizações Sociais por bairros em Mossoró/RN<sup>67</sup>.

Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019

Como a frágil organização da sociedade civil, permitiu que os governos locais se anteciparem na instrumentalização da participação local. Além de criarem, eles controlam, muitas vezes desestimulando espaços autônomos de mobilização e interferindo diretamente na autenticidade dos mecanismos de participação da cidade, como já referenciado anteriormente.

Esse cenário tem como consequência, o enfraquecimento das organizações, que poderiam ser utilizadas como espaço de diálogo entre o Estado e a população. Prova disso, é a falta de dados que reforcem um enfrentamento dessas organizações junto ao Estado. Nem o RN e a cidade de Mossoró, não tiveram em seu histórico mobilizações que reforcem o envolvimento cívico da sua população.

os movimentos de bairro partem da busca pelo acesso à cidade e suas infraestruturas urbanas, com as reivindicações de acesso à água e esgoto, bem como pela moradia, com a formação de associações de bairro que se articulam com os governos no sentido de atender as demandas, num verdadeiro processo de cooptação, no sentido de que não existe uma oposição as ações governamentais. (QUEIROZ, 2017, p.91)

A relação entre as entidades e o Estado acontecem de maneira formal e documentada. Como percebemos na fala do presidente do Conselho Comunitário da Boa Vista<sup>8</sup>, perguntado como se dá a conversa entre a organização e as autoridades a resposta foi "A maioria dessa conversa é através dos documentos, através do encaminhamento do ofício mas se dá também pela conversa verbal." Ficando claro que mobilizações que requerem mais confronto como passeatas, ocupações e manifestações não são instrumentos de lutas na cidade.

Em Mossoró, os dados revelam uma diversificação das associações, apesar do campo marcado pela atuação das associações comunitárias e assistencialistas, reconhecemos a tipologia proposta por Lüchmann (2016) não foi suficiente para dar conta de um objeto complexo que são as associações. A própria natureza, tamanho e recursos criam um cenário perigoso para generalizações, como a própria autora alertou. Sendo assim, para trabalhos futuros sobre a cidade é necessário uma nova tipologia, sendo uma própria, assim como, um estudo específico da atuação de associações de cunho religioso na cidade, devido o número expressivo que aparece em nossa pesquisa.

<sup>6</sup> Os bairros que tiveram apenas um único registro: Camurupim, Cordões, Paraíba, São João, Ulrick Graff, Alto do Xerém, Favela Ouro, Redenção I, Agrovila Mota, Pereiros, Belo Horizonte II, Riacho Grande, Teimosos, Maísa, Papocp, Conjunto Integração, Pintos, Caiçara e Lagoa do Mato.

<sup>8</sup> Entrevista concedida 08.jul.2019

## NATAL E A CULTURA POLÍTICA

Natal, capital do Rio Grande do Norte, tem uma população de 877.640 mil habitantes (IBGE, 2018), sendo a vigésima cidade mais populosa do país. Sob o aspecto econômico, na cidade, existe uma predominância do setor terciário e o serviço público. A partir da década de 1970 o crescimento das atividades secundárias e terciárias impulsionou o processo de urbanização da cidade. A indústria têxtil e a atividade turística são grandes impulsionadores da economia local.

Na perspectiva política Natal é uma cidade sem histórico de organização social, diferente de outras capitais nordestinas, que tiveram em seu processo sócio-histórico uma luta associada a sua expansão urbana (ANDRADE, 1990).

Porém na década de 50, Natal assiste uma organização política popular que cresce nos bairros, impulsionado pelo prefeito Djalma Maranhão. O incentivo estava na criação de associações profissionais de bairro. Também nos anos 50, a Igreja católica na articulação do “Movimento Natal”, movimento pioneiro no Brasil, criou ações para atender às populações mais carentes da cidade, os resultados dessa iniciativa foram a criação da Escola de Serviço Social e as escolas radiofônicas. A ação da Igreja chega assim aos bairros periféricos de Mãe Luiza, Bom Pastor, Nova Descoberta, Dix-Sept Rosado e outros. A criação de Centros Sociais e outros tipos de associações também foram fruto dessa iniciativa, sendo nesses locais, oferecidos cursos de alfabetização de adultos, profissionalizantes e de “educação política”. (ANDRADE, 2006; CEPAU, 1987).

No entanto, a iniciativa de organização popular foi desmobilizada quando a nível nacional, é instaurado o governo militar. A nível estadual Aluizio Alves inicia a trajetória política da família Alves no estado, alicerçado em práticas oligárquicas e clientelistas. Outra família importante na trajetória política do estado é a família Maia. Conquista seu espaço a partir das *benesses* do período militar, foram chamados para serem uma força política dos militares no estado. As principais figuras foram Tarcísio Maia e José Agripino Maia. A centralização política entre as duas famílias, inclusive, dificultou o surgimento de outras lideranças políticas no estado. Atualmente ainda possuem importância, já que ocupam cargos legislativos.

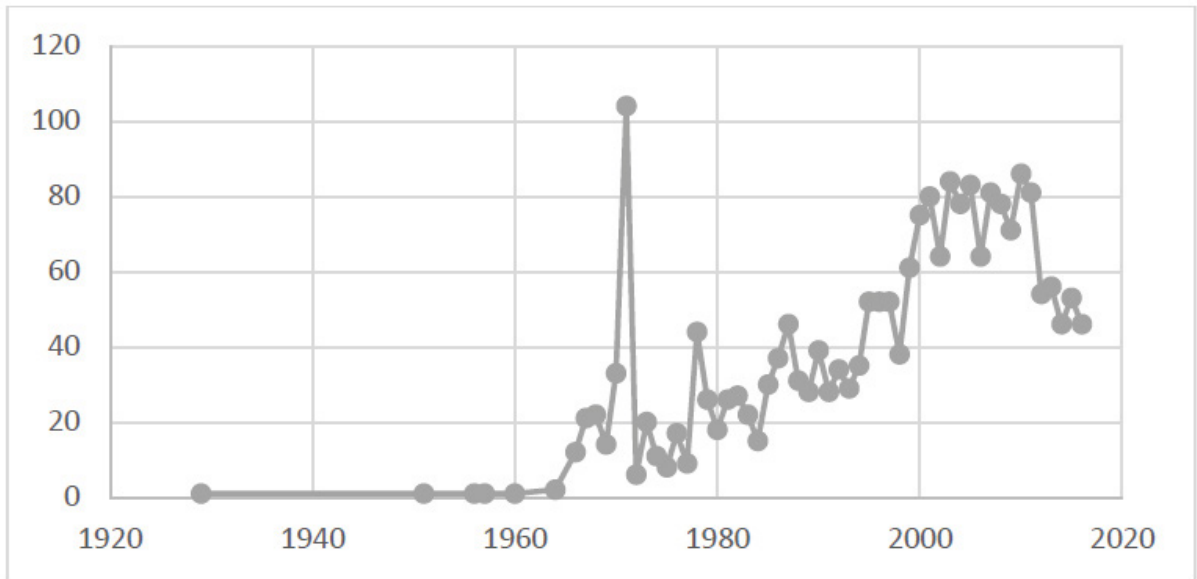
Uma nova mobilização na cidade, aconteceu com a chegada dos conjuntos habitacionais na década de 70. O II Plano Nacional de Habitação tinha dentro das políticas urbanas, os programas habitacionais. Natal, assim como outras capitais foram contempladas. (ANDRADE, 1988). Juntamente com o programa existia o incentivo de participação popular nas novas localidades, a proposta era “promoção da ‘integração social’ das cidades via desenvolvimento comunitário”. (GUIMARÃES, 2013, p.76). Isso porque, a intenção era controlar a participação local, pois o próprio Estado brasileiro passava por uma crise de legitimação, que exigia uma redefinição do papel do Estado em alguns setores, principalmente nas políticas sociais. “Como também, a obrigatoriedade de introduzir na agenda estatal políticas “participativas” em virtude da articulação das agências de financiamento, que sugeriam à participação, como elemento essencial para a efetividade dos programas.” (ALBUQUERQUE, 2010).

Esta Política tem como carro-chefe o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU), desenvolvido em Natal, a partir de 1976, como experiência 77 pioneira no contexto brasileiro. Durante anos, alvo de investimentos por parte dos governantes do Rio Grande do Norte e mais precisamente de Natal, apesar do projeto de participação comunitária implementado por intermédio do Centro Social Urbano (CSU) ter sido apenas o ponto de partida para uma política muito mais agressiva e ousada por parte dos governantes do grupo Maia nos anos seguintes. Especialmente no que diz respeito ao aspecto da relação povo-governo, sintetizada em um intenso trabalho de envolvimento e manipulação política nos bairros, envolvendo entidades comunitárias. (GUIMARÃES, 2017, p.76-77).

É importante destacar que a base de apoio da família Maia se fortalecia nos bairros, a partir as políticas clientelistas: o Estado oferece os serviços aos bairros e estes agradecem em forma de votos. O objetivo era de fortalecer essa relação de controle do Estado sobre as organizações de moradores. Andrade (1989) já reiterava esse envolvimento estatal nas organizações quando afirmava em seus estudos, que estes patrocinavam o surgimento de associações, inclusive com o financiamento de lideranças e investimento de recursos, afim de gerar uma rede confiável de legitimação do seu poder.

Natal possui 2.240 associações tornando a 35ª cidade do Brasil em termos quantitativos. Ao identificar os anos de fundação das associações em Natal, verificamos que os dados do IPEA coincidem com a discussão que as organizações, obtêm um grande crescimento quando existe o incentivo por parte do governo frente as organizações nos novos conjuntos habitacionais. Quando relacionado aos bairros, as pautas de reivindicações versam para serviços urbanos. (ANDRADE, 1990). A ilustração abaixo mostra um pico na década de 70. Mais precisamente em 1970 foram criadas 33, no entanto, no ano seguinte o salto foi para 104 novas organizações.

Ilustração 05\_ Gráfico com o número de Organizações sociais por ano de fundação em Natal.

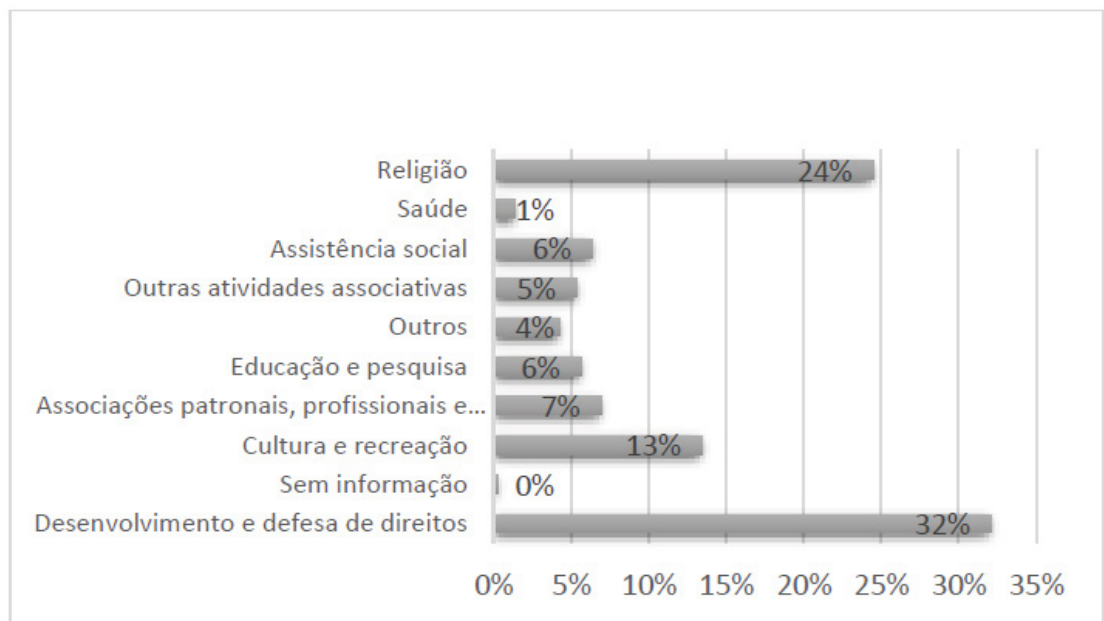


Fonte: CNPJ/SRF/MF 2016, Representante de OSC, RAIS/MTE, OSCIP/MJ.

A própria crise de legitimidade do governo militar, desencadeia movimentos sociais e organizações que atuam em um cenário, que além de repressão política, o próprio agravamento das questões sociais. Nos anos 2000 assim como verificado em Mossoró, ocorreram mudanças em torno da participação e a gestão urbana no Brasil, que diretamente está relacionado com a chegada do PT ao governo, uma forma que inclusive os movimentos deslustraram no Estado uma forma de pautar a sua agenda, assim como o governo viu nos movimentos a possibilidade de uma gestão democrática. Em outras palavras, houve uma redefinição na forma de relacionamento do Estado com as organizações. Novas relações com as políticas públicas e outros atores. (AVRITZER, 2016; ABERS e VON BULOW, 2011). O governo Lula, produziu a ampliação da organização de setores e segmentos da sociedade civil organizada. Dessa forma, os movimentos e as organizações passaram a pautar as políticas governamentais. (AVRITZER, 2016).

Quando analisamos a partir dos dados do IPEA verificamos que as organizações em Natal, atuam mais em duas frentes: em desenvolvimento e defesa dos direitos com 32% e as de dimensão religiosas com 24%.

Ilustração 06\_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN



Fonte: LIE/MESP 2017, Censo SUAS 08/2017, Representante de OSC, RAIS/MTE, CNEAS/MDS, CEBAS/MEC 10/2017, OSCIP/MJ, CNEAS/MDS 2017, CNPJ/SRF/MF 2016, CADSOL/MTE, CNES/MS 2017, CADSOL/MTE 2017, CEBAS/MS 2017.

A influência da religião também foi muito importante na década de 70. O trabalho da igreja estava relacionado à atuação da Arquidiocese de Natal através da Pastoral de Juventude do Meio Popular e da Comissão de Justiça e Paz, que tinha também como proposta entre outras, organizar o movimento comunitário. (ANDRADE, 1990, p.156). Nessa década as igrejas também se institucionalizam, das 115 organizações criadas de 1970 a 1980, 79 estão ligadas a religião.

A área desenvolvimento e defesa de direitos contemplam uma ampla rede de organizações, que da forma como foi categorizado pelo IPEA não as deixam evidentes. As modificações na pauta de luta das organizações e movimentos sociais no século XXI centralizaram-se frente a novas demandas: ambientais, gênero, ético-rationais assim como demandas na própria participação na estrutura político-administrativa. (GOHN, 2010)

Ao usarmos as categorias de Luchmann (2016) separamos as áreas assistenciais e comunitárias dos Novos Movimentos Sociais a fim de perceber a diversidade. No gráfico abaixo verificamos a predominância da Associações Comunitárias e Assistenciais em 60% sobre as demais.

Ilustração 07\_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN a partir de Luchmann (2016)



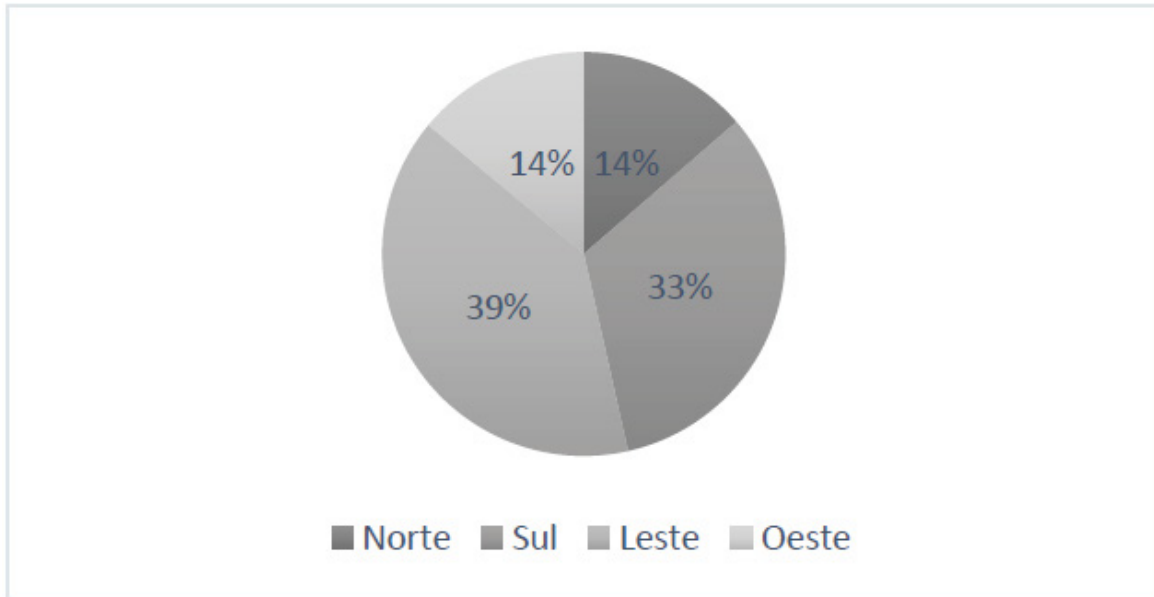
Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019

O legado de associações de caráter comunitário e assistenciais persistem no histórico das organizações em Natal. Mesmo com o grande crescimento destas nos anos 2000 verificamos a mesma predominância de associativismo. A inserção de associações e novas pautas de lutas não foram suficientes para criar laços de confiança entre a população e novos projetos democráticos. Na verdade, a simples existência de instituições democráticas não é suficiente para acostumar os cidadãos às exigências dos procedimentos democráticos.

Os bairros periféricos com seus problemas diários ainda padecem de atenção junto ao poder público. Muitas vezes, as próprias lideranças comunitárias atuam mais a serviços de trocas político-eleitorais do que da própria comunidade (ALBUQUERQUE, 2010). O crescimento das organizações não resultou em um engajamento cívico local que mudasse o histórico da cidade.

Verificando como as organizações atuam nos bairros de Natal. Separamos por zonas administrativas como forma de melhor evidenciar. E constatamos que a Leste 39% e a Sul com 33% além de serem os bairros com as melhores condições sociais, são as que possuem maior número de organizações. Já os periféricos Norte com 14% e Oeste 14% tem menor quantitativos. E em todas elas predominam associações comunitárias e assistenciais. Chegando a 74% na zona Norte e 72% na Oeste. A institucionalização da participação já problematizada no presente trabalho, criou um perfil de organizações que administram recursos públicos, assumindo um caráter mais técnico na relação com o Estado. Muitas vezes, aparelhando as associações numa relação de parceria junto ao Estado, retirando a própria característica mobilizadora e autônoma dessas.

Ilustração 08\_ Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN a partir de Lüchmann (2016)



Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019

O que percebemos são que mesmo com aumento nos últimos anos as experiências e espaços participativos, se não apresentarem resultados, acabam por gerar frustração junto a sociedade. Em consequência, o furor do início, cede lugar, ao desencanto, a apatia e, mesmo, à hostilidade frente à democracia.

Para trabalhos futuros sentimos a necessidade de acompanhar essas organizações mais de perto, a fim de verificar que como elas se organizam em um cenário político nacional mais adverso no desenvolvimento de suas atividades. Além da necessidade de realizar uma nova tipologia que procure detalhar a natureza dessas.

## CONCLUSÃO

A trajetória do associativismo em Mossoró e em Natal aumentou consideravelmente nos últimos anos, principalmente na área assistenciais e comunitárias. Mas verificar se são realmente canais consistente de participação social, necessitaria de um trabalho de magnetude qualitativa, visto que a criação de espaços participativos com caráter pedagógico está relacionada a organizações sociais com relativa autonomia, capacidade de mobilização, enraizamento e reconhecimento social. O que historicamente as duas cidades não possuem, visto a grande inserção do Estado nas organizações populares locais.

Reconhecemos em nossa pesquisa que a tipologia de Lüchmann (2016) não ajuda a entender esse campo complexo que são as associações, para isso, seria necessária uma maior fragmentação na classificação. Generalizações podem gerar inferência precipitadas, por isso que a criação de uma própria tipologia poderia ajudar a compreender a natureza e atuação dessas com mais propriedade nas duas cidades.

Não poderíamos deixar de destacar para trabalho futuro um olhar, mais particular sobre as organizações religiosas, visto o grande quantitativo e crescimento ao longo dos anos.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa (2011). "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?" *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 52-84.
- ALBUQUERQUE NETA, Terezinha Cabral de. *Entre a potência e o ato: atitudes políticas e percepções de mobilização em Natal e Porto Alegre*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2010
- ANDRADE, Ilza Araújo. *As organizações populares em Natal: entre o controle do poder público e as tentativas de autonomia (1975-1989)*. In: OLIVEIRA, Giovana Paiva de; FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo. (Org). **Natal intervenções urbanísticas, morfologia e gestão da cidade**. Natal: EDUFRN, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Movimentos sociais urbanos no NE: o início de um debate**. XII Encontro Anual da ANPOCS: Águas de S. Pedro, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Estado, poder local e organizações populares: a trajetória das políticas públicas na organização do consenso**. XIII Encontro Anual da ANPOCS: Caxambu/MG, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Projeto Estado e Movimentos Sociais Urbanos: o caso Natal**. Relatório Parcial. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: FINEP/FUNPEC, 1990.
- CÂMARA DE ESTUDOS E PESQUISA EM ARQUITETURA E URBANISMO. **Mapeamento e análise dos conflitos urbanos em Natal-1976/1986** (Relatório de Pesquisa). Natal, abril de 1987. CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. **Capital social, desigualdades sociais e sinergia das esferas pública e privada: municípios gaúchos nos anos noventa..** Caxambú/MG, 2001. XXV Encontro Anual da ANPOCS.
- DIAMOND, Larry. **Political culture and democracy in developing countries**. Boulder: Lyenne Rienner, 1993.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279- 301.
- FELIPE, José Lacerda Alves. **A reinvenção do lugar: os Rosado e o "País de Mossoró**. In: **Os Rosado em Tese**. V 2. Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série "C", v. 1230. p. 17 – 46, 2001.
- FILGUEIRA, Maria Conceição Maciel. **A trama política em torno da UERN: os Rosado – os seus interesses, o seu papel, os efeitos e as repercussões de sua prática no espaço da instituição**. In: **Os Rosado em Tese**. V 2. Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série "C", v. 1230. p. 83 – 124, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica..** São Paulo: Cortez, 2001. Coleção questões da nossa época, v. 84.
- GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro. **Movimentos Sociais e Organização Popular em Natal/RN: enquanto morar for privilégio**. Dissertação. (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2013.
- QUEIROZ, Rodrigo José de Góis. *Política urbana e desigualdades socioespaciais em Mossoró: uma investigação acerca das políticas de implantação da rede de esgotamento sanitário*. Dissertação (Mestrado). Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências e Tecnologia da Universidade. 2012
- QUEIROZ, Rodrigo José de Góis. *Território, cidade informal e resistência sertaneja: Um olhar sobre a cidade de Mossoró*. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. São Paulo, Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade católica (PUC), 1992.
- LIMA, Francisco Vanderley. **A polis circense: poder local e espetacularização do político em Mossoró/RN**. João Pessoa/PB. Tese de Doutorado. UFPB, 2006.



LUCAS, Ana Maria Bezerra. **O mandonismo rosadista em Mossoró**. In: **Os Rosado em Tese**. V 2. Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série "C", v. 1230. p. 47 – 82,2001.

LÜCHMANN, Ligia Helena Heln. **Associativismo e democracia: um estudo em Florianópolis**. Florianópolis. Ed. UFSC,2016.

NASCIMENTO, Lerisson C. **Notas sobre poder local: a família Rosado e a política em Mossoró/RN**. N.12 [online]. Caderno de campo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2009.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto. **Expansão Urbana de Mossoró (Período de 1940 a 2004): Geografia dinâmica e reestruturação do território**. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

SILVA, Lemuel Rodrigues da. **Os Rosados encenam: estratégias e instrumentos da consolidação do mando**. Ed. Queima Bucha.Mossoró. 2004.

SILVA, Lemuel Rodrigues da. **A abertura pós Estado novo e a estratégia de poder do Rio Grande do Norte: O caso da família Rosado em Mossoró - 1945-1964**. 2001.