

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO DO PLANO DE BAIRRO DO JARDIM LAPENNA COMO UM CAMINHO DA DEMOCRACIA PARA UM TERRITÓRIO DE DIREITOS

ANDRELISSA TERESSA RUIZ

MARCELO VILELA DE ALMEIDA

INTRODUÇÃO

As periferias das grandes cidades como São Paulo são marcadas por histórias de luta em contextos nos quais o desejo de uma vida melhor esbarra na urgência pela sobrevivência e o ato de participar concorre com o simples exercício do viver. São territórios muitas vezes invisíveis aos governos, mas que encontram nos espaços de participação um meio de se fazerem vistos. É por meio de mobilizações comunitárias ou espaços de participação social institucionalizados pelo poder público que a população periférica consegue encaminhar suas demandas, pois dificilmente esses territórios recebem melhorias sem esses movimentos de pressão e ação, uma vez que, na democracia representativa, essa população tem apenas o status de eleitorado, ainda não ocupando os espaços decisórios. Então, como se reconhecer numa democracia na qual não se alcançam todos os espaços?

Com a incorporação do conceito de democracia participativa aos processos democráticos, começamos a ver espaços políticos mais plurais, mas ainda não alcançando os níveis deliberativos.

Segundo Pateman (1992), a democracia participativa é um regime político que engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de terem um interesse mais agudo pelos assuntos governamentais. (Dagnino; Pinto, 2007, p. 36)

Enquanto a ocupação dos espaços da democracia não é possível às populações mais pobres, essas buscam outros meios de influenciar as decisões do poder público. Esses meios podem ser participações em conselhos, encontros com parlamentares e tantas outras formas de acessar o Estado. Essa forma de se relacionar com o Estado é chamada por Skocpol (1992 apud Gurza Lavalle et al., 2017) de encaixes socioestatais, entendidos como:

[...] processos de interações socioestatais que permitiam aos atores sociais ora se adequar favoravelmente ao – e tirar vantagem para a mobilização do – contexto institucional maior, ora “cavar espaços ou entradas” ou, mais propriamente, arquitetar encaixes institucionais no Estado. (Skocpol, 1992 apud Gurza Lavalle et al., 2017, p. 5)

Sendo assim, esses encaixes contribuem para a diversificação dos atores na política local e podem ser um importante mecanismo de acesso ao poder público, como veremos a seguir na experiência do Plano de Bairro do Jardim Lapenna.

PLANO DE BAIRRO DO JARDIM LAPENNA – SONHOS E INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO EM PROL DE UM TERRITÓRIO DE DIREITOS

As periferias da cidade de São Paulo são lugares emblemáticos: são cheias de vida e, ao mesmo tempo, esvaziadas da presença do poder público. Quando essa presença se dá, traz consigo uma história de muita luta e mobilização por parte de moradores e associações de bairro. Assim é o Jardim Lapenna, território localizado entre o rio Tietê e a linha Safira da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), que surge em 1965, como um loteamento da família Lapenna, segundo o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI).

Localizado no distrito de São Miguel Paulista, Zona Leste de São Paulo, o Jardim Lapenna é um território com fronteiras bem delimitadas que já ilustram a sua separação física do restante da cidade – inclusive, há cerca de doze anos, a única entrada para pedestres no bairro era um “buraco” no muro da CPTM.

Em se tratando de um território já delimitado pela linha férrea para não ter habitação, esta área, como tantas outras, ficou por muito tempo invisível ao poder público, que não destinava recursos para tais áreas. Para uma ideia mais precisa das características do território em questão, segundo o Índice

Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) 2013, a população em alta e muita alta vulnerabilidade (IPVS 5 e 6) está em 16,3% da cidade de São Paulo; 6,5% no distrito de São Miguel (no qual o Jardim Lapenna se encontra) e 53,5% no Jardim Lapenna, ou seja, bem acima do índice da cidade e do próprio distrito.

Tal condição é agravada por um grande aumento populacional recente, devido às ocupações dos últimos cinco anos. Segundo o Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população era de 6.780 habitantes, porém a unidade básica de saúde (UBS) local tem cadastradas 9.315 pessoas e estima que o número de habitantes do bairro seja cerca de 12.000 mil; ou seja, trata-se de uma localidade que lida diariamente com desafios de relações ambientais e sociais entre moradores novos e antigos.

Então, como garantir direitos básicos a essa população? É nesta perspectiva que a mobilização social sempre funcionou neste território: com a organização das questões emergentes de forma a viabilizar um diálogo com o poder público e envolver uma parte significativa da população local na demanda por políticas públicas e ações concretas.

Neste sentido, o Jardim Lapenna tem uma longa história de mobilização social, iniciada por líderes comunitários que foram os primeiros habitantes do bairro. Com a articulação dos líderes comunitários e a criação da Sociedade Amigos do Jardim Lapenna em 1981, outras instituições foram se instalando no bairro. É o caso da Fundação Tide Setubal⁸⁶, que chega no Jardim Lapenna em 2007 a partir de uma parceria de cogestão de um espaço educativo com a Sociedade Amigos do Jardim Lapenna.

As mobilizações do Jardim Lapenna têm um histórico de conquistas importantes: somente na última década, esses processos conseguiram a vinda de um caminhão de pequeno porte para a coleta de lixo nas vielas, dois centros de educação infantil (CEI), uma UBS, coleta de parte do saneamento básico por meio de coletor tronco e um acesso ao bairro pela estação São Miguel da CPTM, acesso este que não constava do projeto original da nova estação. Todas essas conquistas foram advindas de processos de mobilização social, nos quais instituições locais estavam presentes juntamente com os moradores – nesses casos, em particular, houve participação da Fundação Tide Setubal e da Sociedade Amigos do Jardim Lapenna.

A Fundação Tide Setubal sempre exerceu no bairro um papel de animadora da rede de mobilização local e convidou outras organizações sociais, educativas e de saúde do bairro para compor um grupo, no qual seriam pensados caminhos

86. Organização familiar sem fins lucrativos com doze anos de atuação em São Miguel Paulista, que teve como missão na última década o desenvolvimento local sustentável desta área.

para garantir um processo de mobilização social contínuo, fortalecendo a organização comunitária. Para orientar esse caminho, o instrumento escolhido foi o plano de bairro, instrumento participativo previsto no artigo 118 do Plano Diretor de São Paulo⁸⁷.

Tal instrumento continha duas exigências importantes: ser construído de forma participativa e ser aprovado pelo Conselho de Representantes da Cidade (na sua ausência, pelo Conselho Participativo Municipal). Sendo assim, dois desafios estavam postos: como mobilizar uma parte significativa da população do Jardim Lapenna para essa construção, e como confeccionar um documento que expressasse os desejos daquela localidade e que fosse factível com as questões técnicas que permeiam o desenvolvimento urbano?

É neste momento que surge a necessidade de conectar saberes: de um lado o saber das organizações sociais com a mobilização comunitária, sobretudo da Fundação Tide Setubal, a qual percebe a necessidade de agregar o saber técnico para traduzir os desejos dos moradores em ações factíveis e contrata a consultoria do Centro de Estudos e Pesquisa de São Paulo (CEPESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Importante citar também um terceiro saber, o de quem vive no bairro e entende suas reais necessidades, conseguindo muitas vezes medir os impactos de cada ação e antever conflitos. Entretanto, por se tratar de instrumento que necessita de aprovação e orçamento público, os poderes públicos local e municipal se tornam, também, atores fundamentais nesse processo.

Pode-se dizer, então, que o Plano de Bairro do Jardim Lapenna foi formulado a partir de uma tríade, com diversas estratégias para alcançar os diferentes objetivos de cada parte; são elas:

- 1) Mobilização social: ações realizadas com o objetivo de reunir o maior número possível de pessoas que pudessem colaborar com a construção do plano trazendo propostas; fazendo interlocução com quem não participa diretamente do processo; divulgando as etapas do projeto e formulando ações para dar concretude ao plano.
- 2) Parte técnica – responsável pela organização do documento:

87. “Assim, o § 1º do artigo 182 da Constituição de 1988 exigiu a participação de organizações da sociedade civil na tomada de decisões sobre questões urbanas e um ‘plano diretor da cidade aprovado pela Câmara Municipal como obrigatório para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes [...]’ (Brasil, 1988). [...] Após uma batalha legal de 13 anos no Congresso, desde a proposta de legislação pelo Senador Pompeu de Sousa, o chamado ‘Estatuto da Cidade’ foi aprovado em 2015. A obrigatoriedade de planos diretores com audiências públicas define a presença de associações da sociedade civil levando a que centenas de cidades brasileiras tenham planos diretores em que os atores civis e o Estado interagem de perto. Hoje, existem perto de 1500 cidades brasileiras com planos diretores municipais” (Avritzer, 2012, p. 391).

à medida que a comunidade trazia seus desejos, os técnicos do CEPESP-FGV sistematizavam as propostas e “traduziam” as demandas de forma que pudessem ser entendidas por uma leitura técnica pelo poder público, mas sem perder a identidade daquela comunidade para que todos se reconhecessem no documento final.

- 3) Articulação política: por ser tratar de um instrumento de planejamento urbano da cidade, o poder público municipal é peça chave no processo do plano de bairro. Assim, desde o início do projeto, houve a preocupação de aproximar o poder municipal local, no caso a subprefeitura, das etapas de construção e aprovação do documento. No primeiro ano do projeto essa articulação acontece mais em nível local, devido à necessidade de aprovação do plano. No segundo ano, com o documento já finalizado, a articulação acontece também em nível de macropolítica, com a apresentação do documento para o poder legislativo em audiências públicas, para que se possa incidir no orçamento da cidade, e às secretarias municipais que possam contribuir para o plano ser efetivado, como as Secretarias de Subprefeituras, de Planejamento Urbano e de Gestão.

Ainda sobre a articulação política, um movimento muito importante foi também envolver o Conselho Participativo Municipal em todas as etapas, já que esta é a instituição participativa responsável pela aprovação. Sendo assim, pode-se afirmar que o processo do Plano de Bairro do Jardim Lapenna foi um importante exercício de engajamento político aliando diversos encaixes socioestatais: desde a participação social institucionalizada a reuniões diretamente com o poder público.

Outro ponto importante de todo esse processo de mobilização foi, sem dúvida, a formação do Colegiado do Plano de Bairro, pois é este grupo que faz com que a proposta tenha continuidade e não fique centralizada em uma única pessoa ou instituição. Este grupo é a parte mais rica do processo, pois os moradores se perceberam como seres políticos e reconheceram a força da ação coletiva. O Colegiado é, ao mesmo tempo, um espaço para mobilização e para a prática pedagógica. A formação política é intrínseca ao processo e ocorre, muitas vezes, de forma natural e dialógica com a prática cotidiana.

O morador assume sua condição de sujeito. Assim, pode-se afirmar que o sujeito não é uma construção que somente acontece nos espaços formais; ele

acontece a todo tempo e, da mesma forma que esse sujeito absorve saberes, ele também os produz. Verifica-se, assim, o conceito de Gohn (2017, p. 11), que entende o sujeito como “uma categoria que confere protagonismo, ativismo aos indivíduos e grupos sociais, transforma-os de atores sociais, políticos e culturais, em agentes conscientes de seu tempo, de sua história, de sua identidade, de seu papel como ser humano, político, social”. E, ao se reconhecer essa potência que cada um traz, é que se pode dar sentido a um processo coletivo: as potências individuais somam forças quando colocadas em um coletivo.

O ser humano é, também, um ser político e criador da sua própria ordem social. É a identificação deste papel que fez com que o Colegiado do Plano de Bairro do Jardim Lapenna⁸⁸ dividisse as propostas contidas no plano em duas frentes:

- Ações de energia comunitária, as quais os próprios moradores e instituições locais se organizam para efetivar propostas que não necessitam de alto investimento;
- Ações do poder público, que dependem de investimento do orçamento municipal. Para isso, o Colegiado tem realizado conversas com secretarias municipais e vereadores e tem participado das audiências públicas voltadas à discussão do orçamento da cidade.

Assim, o Plano de Bairro do Jardim Lapenna passa a ser mais que um instrumento de planejamento urbano participativo: ele instaura uma nova lógica política no bairro, na qual, com as demandas organizadas, os moradores conseguem negociar as melhorias para o bairro por meio da vocalização coletiva (e não mais individual) de determinadas lideranças, além de estarem mais preparados para se inserirem em oportunidades que possam aparecer (até mesmo do investimento social privado que, muitas vezes, procura as áreas periféricas para destinar recursos financeiros).

Mas, sem dúvida, essa organização das demandas é um fator importante no sucesso dos encaixes socioestatais buscado pelo colegiado, como ver-se-á a seguir.

INTERFACES SOCIOESTATAIS: PONTOS DE ACESSO PARA A CONCRETUDE DAS AÇÕES

O processo de mobilização social para elaboração do plano de bairro foi, certamente, um dos pontos mais importantes dessa construção por um território de direitos; porém, como se trata de um instrumento de planejamento urbano e é necessário envolver outros atores que influenciam a organização

88. Que inclui, também, a Vila Gabi e o Jardim Nair.

das cidades, as relações com o poder público se tornam parte fundamental do processo. Por isso, pretende-se, agora, analisar as estratégias utilizadas para alcançar esses atores do poder público e os resultados advindos dessas interações. Para tanto, será considerado o conceito de interface socioestatal abordado por Pires & Vaz (2014) a partir das obras de Vera (2006), Vera & Hevia (2006), Hevia & Vera (2010), e Gurza Lavalle & Vera (2010):

A interface socioestatal consiste, segundo os autores, num espaço de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais. Ao considerarmos esses sujeitos, por um lado, estatais e, por outro, sociais, podemos pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente. (Pires & Vaz, 2014, p. 65)

Assim, quando se fala em interfaces socioestatais, há à mesa dois atores importantes da arena política: a sociedade civil e o Estado. Avritzer (2012) situa historicamente o conceito de sociedade civil na Europa, na América Latina e no Brasil a partir do trabalho de Cohen & Arauto (1992): “Eles relacionaram a sociedade civil ao nível institucional de um mundo da vida, entendido como um lugar de socialização, interação social e atividades públicas” (Cohen & Arauto, 1992 apud Avritzer, 2012, p. 384).

Há ainda uma terceira fonte para o ressurgimento do conceito de sociedade civil, que é uma tradição neo-tocqueviliana ou neo-durkheimiana que diferenciou a esfera do Estado da esfera das associações voluntárias. Nesta concepção, a sociedade civil é uma instância autônoma de produção de solidariedade social (Shills, 1990; Feinberg et al., 2006). Nos três casos, a sociedade civil adquiriu o significado de um conceito cujo ressurgimento foi além dos modelos dualistas do século XIX, de diferenciação do Estado e da sociedade, tanto devido à sua independência da economia de mercado, quanto ao reconhecimento de que o problema da solidariedade social não pode encontrar uma solução satisfatória na esfera privada. (Avritzer, 2012, p. 384)

Ir além do modelo dualista é também compreender que a sociedade civil e o Estado possuem uma relação de interdependência que pode ser benéfica à medida que amplia a participação da sociedade e, conseqüentemente, a inserção de suas demandas.

O cenário brasileiro das relações entre Estado e sociedade civil tem se reconfigurado ao longo das últimas três décadas, suscitando esforços da literatura para diagnosticar tais mudanças. Em paralelo e junto à redemocratização política, uma quantidade cada vez maior de atores sociais passou a travar diferentes modalidades de interação com autoridades legislativas, executivas e judiciárias, de modo a ampliar as chances de serem institucionalmente incorporadas suas demandas. (Gurza Lavalle & Szawko, 2015, p. 158)

Sendo assim, a história da sociedade civil tem dois marcos: a década de 1980, na qual se buscava a autonomia; e, após 1988, quando as interrelações são percebidas, já que também fazem parte do processo democrático (Avritzer, 2012 apud Gurza Lavalle & Szawko, 2015).

A renovação conceitual comum a pesquisas mais recentes consiste em assentar o pressuposto de que autonomia não é – nem deve ser tomada como – sinônimo de não relação com o Estado e, mais amplamente, com o sistema político. (Tabagiba, 2008 apud Gurza Lavalle & Szawko, 2015, p. 177)

Ou seja, as relações com o Estado não significam perda da autonomia, pois neste caso o Estado é colocado como mais um ator da arena política, na qual se verifica a necessidade do diálogo também com ele, assim como com outros atores. E é no diálogo que está o maior desafio colocado à sociedade civil: como equalizar a comunicação com o poder público sem esquecer das bases; e como continuar a pressão sem fechar portas, já que essa interdependência é também uma relação de poder?

[...] os movimentos estão estrategicamente em meio a disputas partidárias e burocráticas, e não são essas interações que fatidicamente “tiram” deles sua atuação “autônoma”. Por outro lado, porém, em seus efeitos, tais interações pesam sobre os movimentos, que vivem sob a tensão inerente entre

a reivindicação de sua “autonomia” e a eficácia de suas lutas e conquistas políticas. (Tabagiba, 2010 apud Gurza Lavalle & Szwako, 2015, p. 177)

Outra questão importante é compreender que esses pontos de acesso para se relacionar com o Estado não são pré-definidos, alterando-se de acordo com o governo eleito. De maneira geral, os encaixes socioestatais costumam ter ampliação em governos progressistas, como os de esquerda; mas, como o Estado é poroso, mesmo nos governos conservadores é possível estabelecer alguma forma de relação. Por isso, os encaixes soioestatais são importantes estratégias para incidência de demandas.

Há muitas formas de se relacionar com o Estado e um mesmo ator social pode se utilizar de mais de uma delas ao mesmo tempo. Conforme Pires & Vaz (2014), pode-se dividir essas interfaces em formas de interação coletivas e individuais:

- ✓ Coletivas: conselhos, fóruns, conferências, audiências públicas, entre outras;
- ✓ Individuais: ouvidoria, consultas públicas, cargos institucionais, interações via tecnologia da informação, entre outras.

Vera & Gurza Lavalle (2012 apud Pires & Vaz, 2014, p. 62) chamaram essas relações de Arquiteturas Institucionais de Interação, nas quais pode-se analisar as diferenças de formatos, objetivos, papéis e burocracias. Esses itens de análises são importantes parâmetros para a escolha da interface mais adequada à demanda trazida pelo ator social, visto que o Estado é um ator burocrático e, a depender dos processos burocráticos, a demanda pode caminhar tão lentamente que investir nesta interface pode ser um elemento desagregador do processo, já que não se veem resultados: por exemplo, um mesmo movimento pode se utilizar de diferentes encaixes, desde que tenha clareza de que cada encaixe oferece possibilidades diferentes de interrelações. É possível que um movimento esteja participando de um conselho, por exemplo, a fim de ter informações mais detalhadas sobre algo e, talvez, participar de votações que o beneficie, além de buscar um encaixe no executivo para agilizar os processos de execução de sua demanda.

Skocpol (1995 apud Carlos et al., 2017, p. 373) afirma que “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”. Por isso, buscar encaixes institucionais é tentar garantir um espaço mais influente nos processos decisórios, e no caso do Plano de Bairro do Jardim Lapenna não

foi diferente, a começar pelo histórico desse instrumento que está previsto no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, ancorado no Estatuto das Cidades que, por sua vez, advém de processos nos quais a sociedade civil passa a institucionalizar as suas demandas (Gurza Lavalle & Szwako, 2015, p. 158).

Inclusive, no próprio artigo 348, Plano de Desenvolvimento de Bairros, do Plano Diretor Estratégico (PDE) consta como premissa para aprovação a relação com o poder público via conselhos municipais:

§ 3º Os Planos de Bairro serão aprovados pelos Conselhos de Representantes das Subprefeituras ou, até a instituição destes, pelos Conselhos Participativos Municipais (CPM) e debatidos pelo Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) .(São Paulo, 2015, p. 153)

Então, entendendo neste artigo o Plano de Desenvolvimento de Bairro como uma política pública a ser executada, já que consta no PDE:

Art. 348. A Prefeitura deverá fomentar a elaboração de Planos de Bairro na cidade, a fim de fortalecer o planejamento e controle social local e promover melhorias urbanísticas, ambientais, paisagísticas e habitacionais na escala local por meio de ações, investimentos e intervenções previamente programadas. (São Paulo, 2015)

A partir da análise de atas⁸⁹ de registro do processo de elaboração do Plano de Bairro do Jardim Lapenna desde março de 2017, é possível perceber a interação com o poder público de quatro formas, conforme a figura 1.

Para criar uma representação coletiva do processo, formou-se o Colegiado Plano de Bairro, composto por nove organizações locais e cerca de quinze moradores do bairro; e, assim, a partir das interfaces escolhidas, é possível perceber que havia também uma estratégia de atuação: por vezes, todo o colegiado se fazia presente em determinadas atividades (como nas audiências públicas, por exemplo), a fim de fazer maior pressão; em outras ocasiões, apenas alguns representantes eram enviados, como forma de aproximação mais “cordial”.

Analisando o quadro 1, é possível verificar que todas as formas de interação

89. Documento interno da Fundação Tide Setubal sobre o processo do Plano de Bairro do Jardim Lapenna.

alcançaram resultados concretos (conquistas) e alguns encaminhamentos, os quais revelam que essas interações continuarão a existir por mais tempo. Apenas na interface “reuniões com secretarias municipais” não há registro de conquista efetiva ainda, somente encaminhamentos. Esse fato pode ser devido à complexidade das demandas levadas ao executivo, como também aos níveis de burocracia atrelados a essa instância de poder, visto que sua área de abrangência é maior do que o poder local, por exemplo.

Pires & Vaz (2014) criticam as formas de análises das interfaces socioestatais, quase sempre priorizando as de caráter coletivo em detrimento das individuais. No processo do plano de bairro, é sabido que as interfaces de caráter individuais ocorreram: deve-se considerar, por exemplo, as mensagens de WhatsApp enviadas diretamente a um agente do poder público como uma interface; porém, elas não estão analisadas ou descritas neste trabalho pela dificuldade em tê-las documentadas, já que ocorreram informalmente. Entretanto, não as analisar não significa ignorar as interações entre as próprias interfaces, suas complementaridades ou tensões – afinal, isso é ainda mais fácil de medir quando se trata de microterritórios.

Interface	Número de encontros	Encaminhamentos	Conquistas
Reuniões do Colegiado com poder público local	18 reuniões	Subprefeitura providenciará um estudo para verificar a viabilidade de um ecoponto no bairro - Subprefeitura está junto a CET fazendo um estudo técnico sobre a requalificação da principal rua do bairro	Apoio somando ações de zeladoria e materiais às ações do Plano de Bairro Ações periódicas de zeladoria (poda de árvores, recapeamento, reconstrução calçadas; limpezas de bueiros)
Audiências públicas	Seis participações em audiências públicas com falas na plenária, sendo uma audiência que teve como pauta o plano de bairro	Análise de sete ações do plano para inserção na Lei de Orçamento Anual (LOA) de 2018 (execução em 2019)	Audiência pública em equipamento social do próprio bairro Orçamento público destinado às ações do plano de bairro Jardim Lapenna
Reuniões do Colegiado com secretarias municipais	Duas reuniões com a Secretaria de Gestão Três reuniões com Secretaria das Subprefeituras Uma reunião com técnicos da Secretaria da Fazenda Uma reunião com técnicos da Secretaria de Urbanismo	Projeto de requalificação da Rua Rafael Zimbard sendo discutido pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e orçado pela ata de construção da Subprefeitura, conforme solicitação do secretário das subprefeituras	
Ocupação de assentos em conselhos municipais	Um membro do colegiado no Conselho Participativo de São Miguel (CPM) e três reuniões sobre o plano de bairro Dois membros no conselho gestor da UBS Jardim Lapenna Um membro no Conselho de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) e uma reunião sobre o plano de bairro Uma reunião com o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), para apresentar o plano	Mudança de local da UBS Jardim Lapenna (Conselho Gestor da UBS) Implantação de Ecoponto (CADES)	Aprovação do documento – Plano de Bairro Jardim Lapenna pelo CPM e CMPU

Figura 1. Interfaces socioestatais utilizadas pelo Colegiado do Plano de Bairro do Jardim Lapenna.

Elaborado por Andreilissa Teresa Ruiz (2018).

Quando se analisam as interfaces socioestatais e seus resultados (quadro 1), é preciso levar em consideração muitas variáveis, tais como: extensão, evolução temporal, distribuição setorial e temática, implicações devido ao formato, frequência e intensidade, e propósitos. A análise desses elementos faz com que as estratégias sejam adaptadas de forma a ser mais efetiva a entrada institucional por esse ou aquele encaixe.

O quadro a seguir (Figura 2)⁹⁰ reflete a importância de se criar estratégias de interrelações levando em conta essas variáveis.

Interface	Formato	Propósito	Estratégia	Expectativa
Reuniões com poder local	Reuniões no gabinete ou no território	Alinhar interesses	Manter o poder público local informado de todas as ações, mesmo quando não dependem de sua intervenção	Conquistar o apoio para não ter dificuldades com as burocracias locais
Reunião com poder executivo municipal	Reuniões nos gabinetes com o próprio secretário ou equipe técnica	Inserir as ações do plano de bairro nos próximos planejamentos orçamentários da cidade (conseguir essa inserção ou descobrir os caminhos mais efetivos)	Apresentar a ideia dos planejamentos urbanos participativos como algo importante para toda a cidade, já que pode garantir a eficiência dos gastos públicos e colaborar com o planejamento das subprefeituras	Ter orçamento municipal, assim como apoio técnico, para execução das ações
Audiências públicas	Audiências com munícipes, na Câmara Municipal, Subprefeitura de São Miguel Paulista e no próprio Jardim Lapenna	Vocalizar o movimento de planos de bairro pela cidade	Falas em todas as plenárias, inclusive mais de uma vez, podendo ser divididas entre uma organização social, um morador e um morador na função de conselheiro municipal	Incidir no orçamento da cidade, com vistas à obtenção de verbas voltadas ao desenvolvimento de bairros
Ocupações de assentos em conselhos municipais	Reuniões nos espaços institucionais do poder local	Somar forças com outras instâncias participativas	Ter membros do Colegiado nesses espaços ou, na ausência de membros, solicitar reuniões para apresentar o andamento do plano de bairro aos conselhos	Ter apoio dos conselheiros nas ações, inclusive para ampliar a vocalização da importância do plano de bairro para as áreas periféricas, sobretudo da várzea do Tietê, onde se localiza o Jardim Lapenna

Figura 2. Combinação de variáveis das interfaces para atender as expectativas.

Elaborado por Andreilissa Teresa Ruiz (2018).

Considerando que as interfaces socioestatais são o encontro entre atores estatais e sociais, sempre permeado por diversas variáveis e contextos, o que faz com que sejam formatos abertos e instáveis de interação, não é possível precisar seus resultados, formatos ou procedimentos. Cada interação produz

90. Elaborado a partir do acompanhamento do processo do Plano de Bairro Jardim Lapenna e das participações do Colegiado, no qual são definidas as estratégias de atuação.

um conhecimento e um fluxo indeterminado que é moldado de acordo com as experiências envolvidas, tanto dos atores estatais, como dos sociais.

Essas interações, segundo Gurza Lavalle & Vera (2010 apud Pires & Vaz, 2014, p. 66) abarcam múltiplas arquiteturas, que podem ser de:

- ✓ Consultas: com caráter mais comunicacional, pode ser para contribuição da sociedade para o Estado; para transparência do Estado com a sociedade; ou comunicativa quando ambos se informam mutuamente;
- ✓ Corresponsabilização: que pode ser mandatária, na qual a condução das políticas é por parte da sociedade civil; ou de transferência, na qual o Estado controla a sociedade;
- ✓ Cogestão: condução de políticas por processos decisórios compartilhados entre sociedade e Estado.

No caso, o Plano de Bairro do Jardim Lapenna se encaixaria mais, neste momento, no caráter comunicacional, trazendo contribuições da sociedade civil para o Estado.

Todavia, apesar dos esforços das pesquisas em dar conta das inúmeras formas de relação entre Estado e sociedade, e todas as causas advindas dessas relações, o processo de construção de políticas públicas ou, no caso do Plano de Bairro, de um território de direitos, é permeado de interações que vão além desta dualidade e, conseqüentemente, se abre um leque enorme de variáveis que podem ser investigadas, de caracteres subjetivos e objetivos; sendo assim resulta inviável jogar esses processos com simples medidas de sucesso ou fracasso. Carlos et al. (2017) reforçam isso em suas considerações sobre movimentos sociais e trazem outros autores:

Amenta et al. (2010, p. 14.4) assinalam que “os desafiantes podem não conseguir alcançar o seu programa estabelecido e ser considerados derrotados, mas, ainda assim, ganhar novas vantagens substanciais para a sua clientela”. [...] Ao invés de sucesso e fracasso, a literatura vem utilizando as categorias de efeitos internos e externos. Earl (2000) propõe uma classificação em resultados intramovimento e extramovimento. Os estudos sobre os efeitos intramovimento assinalam as conseqüências (i) nos ativistas, em seu ciclo de vida (conseqüências pessoais e biográficas), (ii) no movimento, na construção de sua identidade coletiva e padrões organizacionais, (iii) no campo do movimento, pela criação de contra-movimentos e influência em outros movimentos (Earl, 2000). (Carlos et al., 2017, pp. 364-365)

Como as interrelações entre poder público e sociedade civil estão intrinsecamente articuladas com as oportunidades políticas, esses outros ganhos internos ao movimento também entram na estratégia para aproveitar melhor essas oportunidades, ou seja, pode-se potencializar um ponto forte individual de um membro do movimento para trazer contribuições ao coletivo, o que faz com essa relação entre resultados externos e internos seja também uma relação de mútua dependência. Em outras palavras, para ocupar interfaces socioestatais de maneira mais estratégica, é preciso aproveitar as capacidades do movimento, tais como: conhecimentos técnicos, redes de contato, capacidade de mobilização, capacidade de influenciar a opinião pública e, até mesmo, vínculos partidários.

Quando o movimento arquiteta um encaixe no Estado, ganhando acesso privilegiado em detrimento de outros atores, podemos nos aproximar analiticamente da concepção de permeabilidade do Estado (Marques, 2006), isto é, das partes do Estado acessadas e potencialmente influenciadas pelos atores não estatais, o que também contribui para a descrição analítica do Estado. O conceito de encaixe ilumina, portanto, a permeabilidade do Estado aos atores do movimento, sem que deixemos de lado a trajetória das mobilizações. (Carlos et al., 2017, p. 375)

Outra questão importante é que o fato do movimento acessar um encaixe não substitui outras ações do movimento, ou seja, as outras ações dos movimentos ocorrem paralelamente à ação de buscar um encaixe no Estado, pois simplesmente alcançar um espaço de relação com o poder público não se constitui em uma meta alcançada; pelo contrário, é uma oportunidade importante, mas sempre instável, em função das mudanças e dos limites da política institucional e do cenário político. Isto é claramente evidenciado quando se analisa o Plano de Bairro do Jardim Lapenna e se constata que as pautas das reuniões com os moradores (que acontecem toda semana) encontram correspondência com os processos de diálogo com o poder público. Assim, ao mesmo tempo em que há tentativas de encaixes socioestatais, os moradores e organizações locais planejam ações que eles denominam de “ações de energia comunitária”, que são intervenções no bairro com pouco custo, que trazem benefícios consideráveis e valorizam o discurso de que o plano de bairro é um movimento que traz mudanças para aquele local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O documento do Plano de Bairro do Jardim Lapenna é um marco importante para todos os envolvidos nesse processo; porém, o que se gerou a partir de todas essas ações é o mais significativo: a participação cidadã, a coesão de um território em torno de interesses comuns, a conexão entre diversas instâncias de participação e entre diversos setores da sociedade (sociedade civil, academia e poder público) são ganhos expressivos estimulados por tal processo.

As provocações para olhar a localidade também são importantes pontos de partida, pois é muito comum o simples recebimento de informações e imagens fornecidas pela mídia sobre determinado bairro; e mesmo quando é possível fazer a própria leitura da nossa localidade, onde se pode expressá-la e/ou compartilhá-la? O Colegiado do Plano de Bairro do Jardim Lapenna se tornou este espaço de troca, de diagnóstico, de formação e de proposição.

O documento com as propostas do Plano de Bairro do Jardim Lapenna está pronto, a luta pela implementação das ações está acontecendo e as interfaces socioestatais tem papel preponderante nisso, ainda mais em um território no qual a fisiologia já foi a relação determinante. Com as novas formas de interrelação entre o Colegiado e o poder público, a prática política deixa de ser o lugar para tirar vantagem e passa a ser o lugar da construção por um território de direitos.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, L. *Sobre a reprodução*. Petrópolis: Vozes, 1999.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>. Acesso em: 25 nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. C. A. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 360-378, maio-ago. 2017. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/25925/15858>. Acesso em: 25 nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>.

DAGNINO, E.; PINTO, R. P. (Org.). *Mobilização, participação e direitos*. São Paulo: Contexto, 2007. (Série Justiça e Desenvolvimento).

GOHN, M. G. Retrospectiva sobre a educação popular e os movimentos sociais no Brasil. *Movimento – Revista de Educação*, Niterói, ano 4, n. 7, p. 10-32, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.revistamovimento.uff.br/index.php/revistamovimento/article/viewFile/408/435>. Acesso em: 02 jan. 2019.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *Textos para Discussão CEM*, São Paulo, n. 19, p. 3-40, 2017. Disponível em: <http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/678>. Acesso em: 25 nov. 2018.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100157. Acesso em: 25 nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191211157>.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0102-64452014000300004&lng=es&tlng=pt. Acesso em: 25 nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452014000300004>.

SÃO PAULO (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrategico-Lei-n-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2018.