

A Organização do Associativismo nas Cidades de Natal e Mossoró (RN)¹

The Organization of Associativism in the Cities of Natal and Mossoró (RN)

Lindijane de Souza Bento Almeida² 
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros³ 
Raquel Maria da Costa Silveira⁴ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51650

Recebido em: 07/04/2020

Aprovado em: 20/04/2020

Resumo: O artigo objetiva analisar a organização do associativismo nas duas maiores cidades do Rio Grande do Norte - Natal e Mossoró, observando sua origem e desenvolvimento a partir de cada contexto local. Metodologicamente, foram utilizados dados do Mapa das organizações e da sociedade civil (Ipea, 2018), os quais foram categorizados a partir da tipologia de Luchmann (2016). O primeiro passo foi a realização de um mapeamento das associações nas duas cidades, identificando-se os bairros mais organizados socialmente. Em seguida, como elementos fundamentais para entender a cultura política local, aponta-se como estão organizadas as associações e as respectivas áreas de atuação a partir da tipologia selecionada.

Palavras-chave: Associativismo; Organizações da Sociedade Civil; Cultura Política.

Abstract: The aim of this study is to analyze the organization of associations in the two largest cities of Rio Grande do Norte - Natal and Mossoró in Brazil, observing their origin and development taking into account each local context. Methodologically, data from the Map of organizations and civil society (Ipea, 2018) were used, which were categorized based on the typology of Luchmann (2016). The first step was to carry out a mapping of associations in both cities, identifying the most socially organized neighborhoods. Then, as fundamental elements to understand the local political culture, it is pointed out how the associations and the respective areas of activity are organized based on the selected typology.

Keywords: Associativism; Civil Society Organizations; Political Culture.

¹ Artigo derivado de trabalho apresentado no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, realizado em 2019, com melhorias e continuidade da pesquisa.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: almeida.lindijane@gmail.com.

³ Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: terezinhaalbuquerque@yahoo.com.br.

⁴ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: raquelmcsilveira@hotmail.com.

1. Introdução

A participação cidadã tem sido vista como algo indispensável no exercício da cidadania. Essa relação vem sendo estudada em demasia 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.

Mesmo em uma cultura política marcada por formas verticais de organização política, decorrentes de um processo de formação sócio histórica construída nas bases do mandonismo, clientelismo, fisiologismo e corrupção, são inegáveis os avanços na percepção sobre a participação na consolidação da democracia brasileira. Autores defendem que a “participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira” (Avritzer, 2016; Dagnino, 2002).

A democracia em seus ideais mais amplos requer cidadãos atuantes e que tenham na participação uma forma de exercer direitos políticos e sociais, seja através de ações coletivas ou individuais, de apoio ou de pressão. Quando essas ações crescem em abrangência, profundidade e desenvolvimento social consubstanciam 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, pp. 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. Ainda, 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. A prática participativa alimenta o compromisso cívico de uma sociedade projetando o indivíduo 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. Além disso, contribui para a eficácia e a estabilidade de um governo democrático.

Reconhecendo a importância das associações, o presente trabalho tem por objetivo analisar a organização do associativismo nas duas maiores cidades do Rio Grande do Norte - Natal e Mossoró, observando sua origem e desenvolvimento a partir de cada contexto local.

Metodologicamente, foram utilizados dados do Mapa das organizações e da sociedade civil (Ipea, 2018), os quais foram categorizados a partir da tipologia de Luchmann (2016). O primeiro passo foi a realização de um mapeamento das associações nas duas cidades, mostrando o período de fundação, assim como as áreas em que atuam, a partir do banco do Ipea.

É importante destacarmos as dificuldades e limites na obtenção de dados sobre associativismo no banco de dados utilizado. 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.

Assim, entendendo que a categorização apresentada pelo Ipea não descortina as especificidades das organizações sociais, sentimos a necessidade de categorizar se utilizando a tipologia de Luchmann, que divide as organizações em: 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.

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), com dados das OSCs de todo o Brasil; b)

Categorização com base na 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.

A relevância do trabalho está em entender a diversidade de associações que atuam nas duas cidades e o seu papel na cultura política local. Para trabalhos futuros, verificamos a necessidade de criar uma nova tipologia, a fim de contemplar a complexidade e particularidades das associações trabalhadas na pesquisa.

Na perspectiva teórica a pesquisa estará ancorada nas discussões sobre participação, cultura política e capital social.

2. Participação, associativismo e capital social

A criação de espaços participativos, movimentos 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 em relação às esferas de poder.

Confiança, cooperação, engajamento cívico podem aparecer como virtudes ocasionadas pela participação junto ao espírito público, além de fazerem frente às demandas de grupos excluídos ou à 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 estarem envolvidos coletivamente do espírito público, o que reflete diretamente na gestão das políticas públicas. Já em cenários menos cívicos os cidadãos são passivos as dinâmicas políticas.

Sentir liberdade e identidade nesses espaços permite criar o aprendizado pedagógico promovido pela participação, reorientando escolhas e posicionamentos individualistas para os aspectos coletivos e públicos (Patenam, 1992; Lüchmann, 2016). Não existe um processo finalizado e consolidado de participação, pois o entendimento é que esta deve ser construída e conquistada constantemente. É um projeto de continuum democrático, que não deve ser encarado como dádiva, concessão e algo preexistente (Demo, 1996).

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 um conjunto de elementos de organização social, a exemplo de redes, normas, e confiança social, os quais facilitam a coordenação e a cooperação em benefício coletivo. 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 e manutenção de redes voluntárias, estatais e interpessoais que formam a comunidade cívica. Assim, tem-se a tese de 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.

Um dos elementos considerados importantes para Putnam (2006) para o quantum de capital social de uma sociedade é o nível de associativismo. O autor 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 social e politicamente.

De acordo com a corrente tocquevilliana, as associações podem ser entendidas como união voluntária de indivíduos que formam associações civis sem fins lucrativos, a fim de buscar uma melhor visibilidade para suas lutas. Nesse sentido, 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 as relações de poder e as injustiças sociais.

Apesar de serem criadas por interesses e objetivos variados, as associações tendem a mobilizar, informar e engajar indivíduos de lugares vulneráveis socialmente. Elas exercem 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 de 1970 e 1980, surgiram as primeiras associações de cunho comunitário nos grandes centros urbanos, atribuídos principalmente pelos conjuntos de moradia popular. A necessidade ancorou-se na busca coletiva de infraestrutura básica para as recém construídas unidades habitacionais, atuando na busca de solução sobre a água, escola, pavimentação, transporte e 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 a divulgar problemas junto ao poder público, demandam políticas públicas, mediam conflitos e promovem lutas e prol de grupos marginalizados. Porém, o contexto ao 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.

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.

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. 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.

3. Mossoró: Associativismo e 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, dos quais 90% da população está concentrada na sua área urbana. Está 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 (Rocha, 2005). 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 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. 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, meios estratégicos para a perpetuação do seu poder (Lemuel, 2004, 2001; Lucas, 2001).

A cidade não possui em seu histórico uma organização social solidificada, não possui uma grande tradição nos movimentos sociais. As relações políticas, 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 (Nascimento, 2009). A tradicional 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).

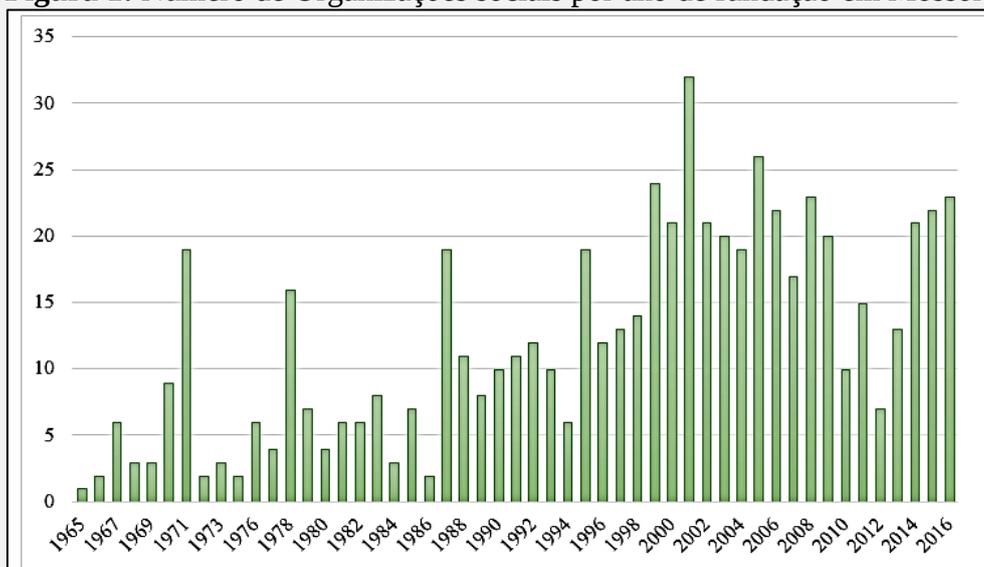
A própria dinâmica provocada pelas atividades agroindustriais possibilitou o surgimento de oferta de serviços que foram fundamentais para a perpetuação do clientelismo político que não se concentra nos redutos rurais, mas nos urbanos. Esse domínio se dissemina fortemente até os dias de hoje, mesmo com o processo de urbanização e modernização da cidade, os movimentos oposicionistas mostraram-se 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 os cargos políticos: senado, executivo estadual e municipal, além do legislativo federal, estadual, municipal.

As formas de organizações políticas locais não se mostraram como uma forte alternativa frente à política local (Nascimento, 2009). As lutas de bairros da cidade, por exemplo, acompanharam o processo de expansão da cidade em busca, principalmente, das 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 em que ocorreu uma intensa mobilização orquestrada pelo próprio Estado. Foram 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 ressignificou (Costa, 1996).

Para verificar em que momentos aconteceu maior mobilização na cidade, a figura 01 mostra os anos de fundação de associações de acordo com os dados disponibilizados pelo “Mapa das organizações e da sociedade civil” (IPEA, 2018):

Figura 1: 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, em Mossoró, não houve um crescimento constante do número de associações, que retratasse uma cultura política de engajamento, mas revelam picos em determinados anos, principalmente, no início de cada década. Em Mossoró, das 620 organizações identificadas, 19 surgiram em 1971. Destas, 18 eram ligadas a igrejas, mas, antes disso, de 1965 a 1970, existiam apenas 24, destas, 13 estavam ligadas diretamente ou indiretamente também a organizações religiosas. Em 1978, a cidade também obteve um crescimento considerável (16), mas 11 ligadas também a igrejas, sendo que, no ano anterior, houve o surgimento de apenas 4. Em 1985 foi criada apenas uma organização de bairro, mas de 1986 a 1990, 14 novas organizações foram criadas, seja na configuração de conselhos ou de associações de bairro. Dos anos de 1990 em diante, com a própria mudança na conjuntura das organizações, a partir do surgimento das ONGs, tem-se destaque para a área de atividades ligadas à defesa de direitos sociais.

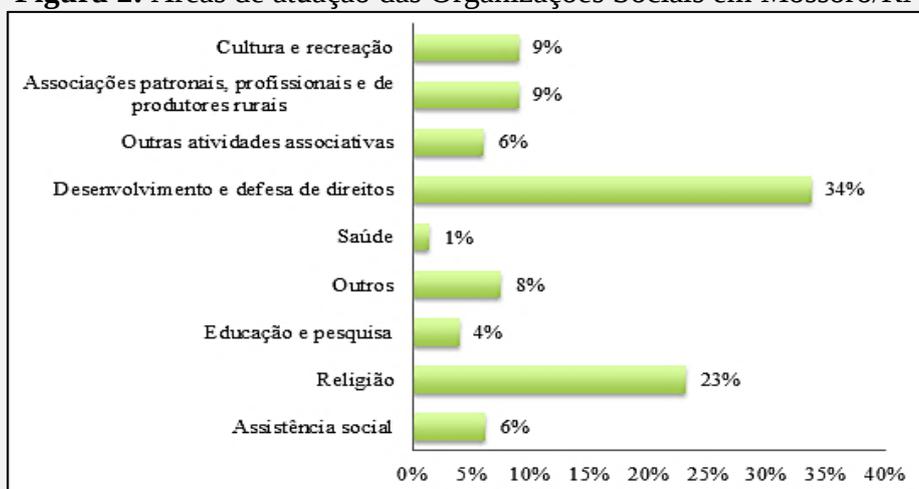
Os dados mostram que as discussões do processo de abertura política brasileiro foram importantes para possibilitar o surgimento das organizações, assim como a expansão dos conjuntos habitacionais. “Estudos procuram apresentar diferentes fases na trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no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

Os dados demonstram, ainda, que a redemocratização foi um importante cenário para as associações. Recentemente, a própria institucionalização da política deu uma nova

roupagem ao movimento organizativo no país. O crescimento da participação atingiu seu principal patamar mais alto no início dos anos 2000, quando o governo do PT introduziu 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 pautas clássicas de saúde, assistência e moradia, acrescentaram-se debates em torno dos direitos humanos e das mulheres. Nesse sentido: “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” (Avritzer, 2016, p.60).

Como podemos observar na figura 02, sobre os tipos de organizações que atuam na cidade de Mossoró, foram identificadas 34% das entidades atuando em Desenvolvimento e defesa de direitos e 23% ligadas à religião. Destaca-se, ainda, 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.

Figura 2: 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.

Reconhecendo as limitações da classificação utilizada no repositório do “Mapa das organizações e da sociedade civil” (2018), que tende a agregar associações de naturezas diversas em poucas categorias, adotamos a tipologia de Lüchmann (2016) como forma de perceber as particularidades e complexidade destas. Na figura 03, as informações nos revelam que as associações culturais, esportivas e de lazer correspondem

a 11%, as comunitárias e assistencialistas 57%, as econômicas e profissionais 9%, identitárias – Novo associativismo 17%, acadêmicas, de apoio e assessoria 3% e outras 3%.

Figura 3: 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 inicia-se em uma dimensão mais local e alcança uma pauta nacional no governo Lula, deixando aquém uma participação, por exemplo, com uma luta endereçada à infraestrutura (Avritzer, 2016). Porém, não poderíamos deixar de pontuar que as políticas de âmbito assistencialistas evoluíram muito nos últimos anos 2000, principalmente em consequência do acesso da população de baixa renda às políticas governamentais, o que culminou com o crescente aumento de organizações com esse enfoque.

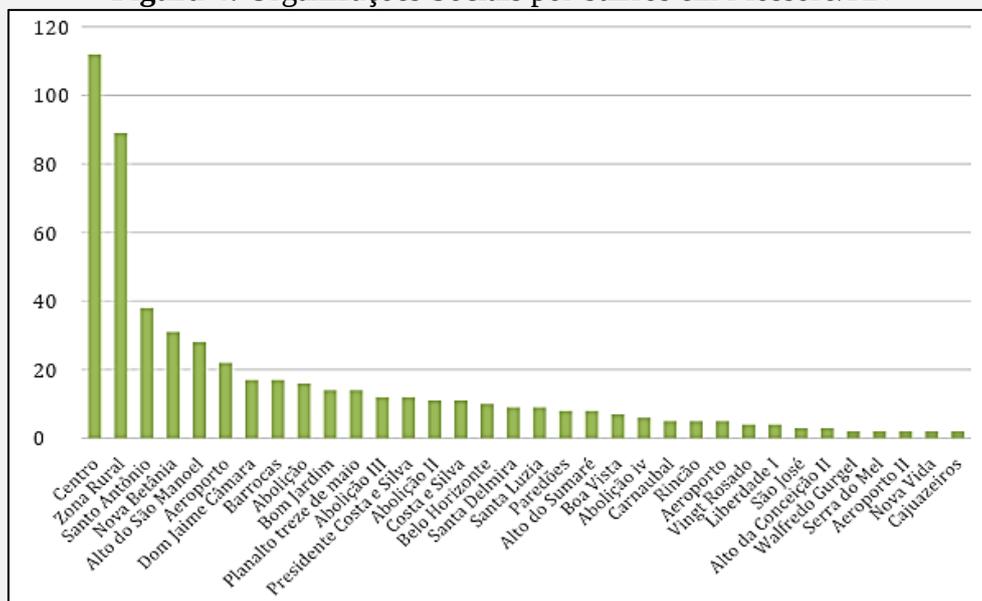
Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000, promovido pela ONU, por sua vez, motivaram a criação de compromisso entre os países em desenvolvimento, com a redução da fome, pobreza, e degradação ambiental, saúde, educação, entre outros.

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, como resultados de processos de lutas particulares da localidade. No gráfico abaixo, percebemos que a zona rural e o centro da cidade concentram o maior número de organizações. Os bairros com maior adensamento habitacional possuem poucos registros, com exceção do bairro de Santo Antônio, Nova Betânia e Alto de São Manoel. Podemos inferir, a partir dos dados, que existe uma concentração destas próximo ao espaço de maior organização de oferta e serviços da

cidade, que seria no centro, o que revela uma luta que não está relacionada a um espaço específico de mobilização, mas à 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 à 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 com predominância na área comunitária e assistencialista (figura 04).

Figura 4: Organizações Sociais por bairros em Mossoró/RN



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

A frágil organização da sociedade civil permitiu que os governos locais se antecipssem 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 (Nascimento, 2009), 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, nem a cidade de Mossoró tiveram em seu histórico mobilizações que reforcem o envolvimento cívico da sua população. Conforme Queiroz (2017, p. 91):

[...] 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 às ações governamentais.

Em Mossoró, os dados revelam uma diversificação das associações, apesar do campo marcado pela atuação das associações comunitárias e assistencialistas. Reconhecemos que 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 necessária uma nova tipologia, assim como um estudo específico da atuação de associações de cunho religioso na cidade, devido ao número expressivo que aparece em nossa pesquisa.

4. Natal: participação social e a cultura política na capital potiguar

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 do 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 à sua expansão urbana (Andrade, 1990).

Porém, na década de 1950, Natal assistiu uma organização política popular que cresceu nos bairros, impulsionada pelo prefeito Djalma Maranhão. O incentivo estava na

criação de associações profissionais de bairro. Também nos anos de 1950, 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 chegou, 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).

No entanto, a iniciativa de organização popular foi desmobilizada quando, nacionalmente, foi instaurado o governo militar. Em nível estadual, Aluizio Alves iniciou 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, que conquistou seu espaço a partir das benesses do período militar, quando 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 Rio Grande do Norte.

Uma nova mobilização na cidade aconteceu com a chegada dos conjuntos habitacionais na década de 1970. O II Plano Nacional de Habitação tinha dentro das políticas urbanas, os programas habitacionais. Natal, assim como outras capitais, foi contemplada (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). 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”. Conforme Guimarães (2013, p. 76-77):

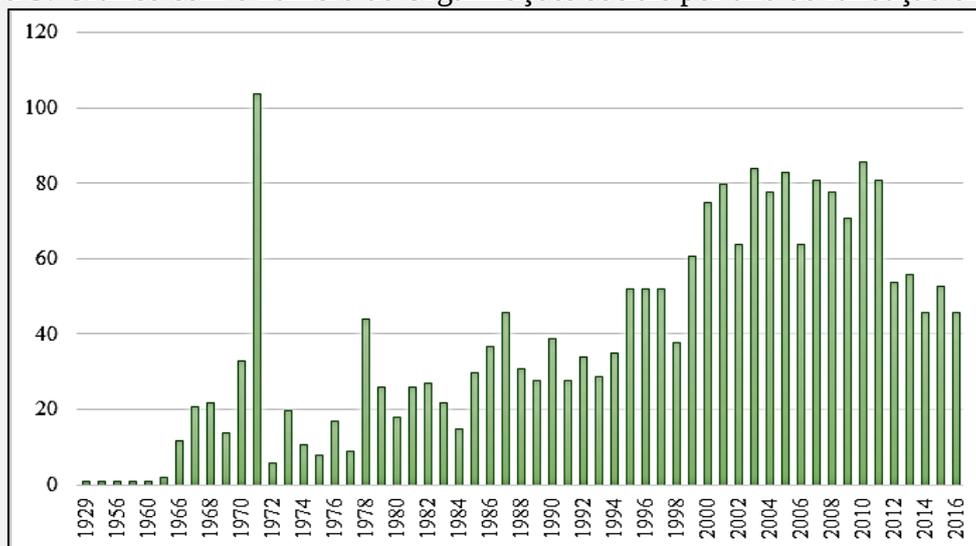
Esta Política tem como carro-chefe o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU), desenvolvido em Natal, a partir de 1976, como experiência 77 pioneira no contexto brasileiro. Durante anos, alvo de investimentos por parte dos governantes do Rio Grande do Norte e mais precisamente de Natal, apesar 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.

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, a fim de gerar uma rede confiável de legitimação do seu poder.

Como reflexo deste cenário historicamente construído e, com base nos dados do Ipea (2018), passa-se a analisar o atual contexto do associativismo na capital potiguar. Atualmente, Natal possui 2.240 associações tornando-se a 35ª cidade do Brasil em termos quantitativos. Ao identificar os anos de fundação das associações em Natal, verificamos que a origem do associativismo na cidade se deu a partir do incentivo por parte do governo frente às organizações nos novos conjuntos habitacionais. Quanto ao crescimento do associativismo, a figura 05 demonstra um pico na década de 1970. Mais precisamente em 1970 foram criadas 33, no entanto, no ano seguinte o número foi para 104 novas organizações.

Figura 5: Gráfico com o número de Organizações sociais por ano de fundação em Natal



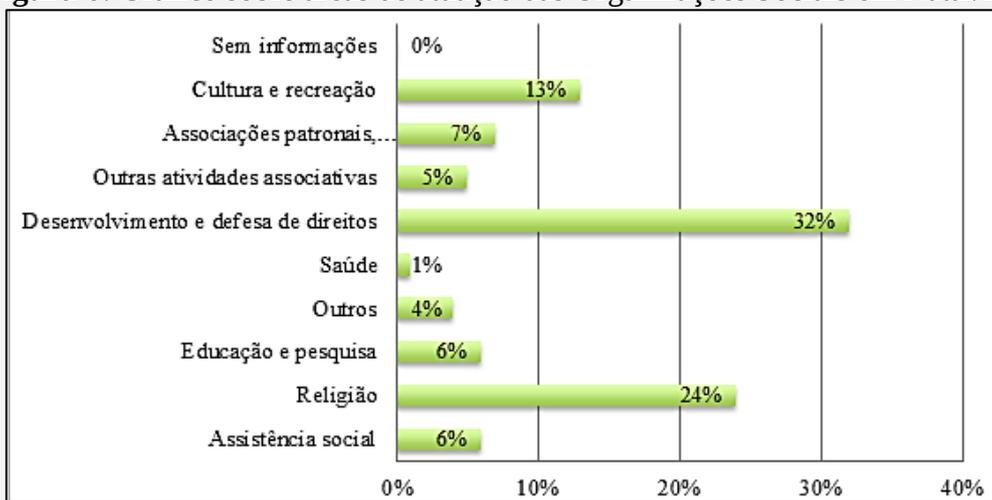
Fonte: CNPJ/SRF/MF 2016, Representante de OSC, RAIS/MTE, OSCIP/MJ.

A própria crise de legitimidade do governo militar desencadeou o surgimento de movimentos sociais e organizações que atuam em um cenário, que além de repressão política, evidenciava 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, momento em que os movimentos vislumbraram no Estado uma forma de pautar a sua agenda, assim como o governo viu nos movimentos a possibilidade de se alicerçar politicamente.

Em outras palavras, houve uma redefinição na forma de relacionamento do Estado com as organizações. Destacam-se novas relações com as políticas públicas e outros atores. (Avritzer, 2016; Abers & Von Bulow, 2011). O governo Lula, por seu perfil e abertura, possibilitou a ampliação da organização de setores e segmentos da sociedade civil organizada. Dessa forma, os movimentos e as organizações passaram a influenciar as políticas governamentais (Avritzer, 2016).

Quando analisamos a partir dos dados do Ipea (2018) 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% (figura 06).

Figura 6: Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN



Fonte: com base em 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.

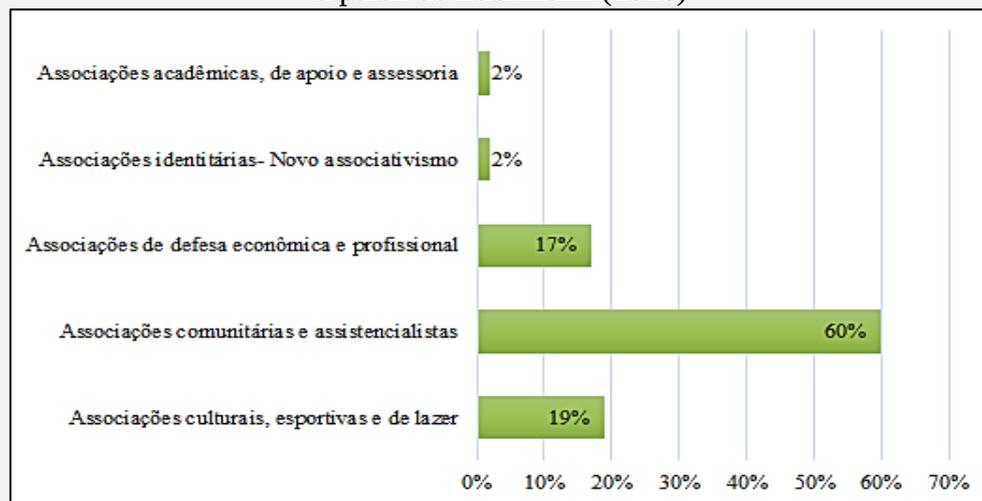
A influência da religião também foi muito importante na década de 1970. O trabalho da igreja estava relacionado à atuação da Arquidiocese de Natal através da Pastoral de Juventude do Meio Popular e da Comissão de Justiça e Paz, que tinha também

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 à religião.

A área desenvolvimento e defesa de direitos contemplam uma ampla rede de organizações, porém considerando a categorização do Ipea (2018) não é possível conhecer as minúcias. 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. Na figura 07 verificamos a predominância das Associações Comunitárias e Assistencialistas em 60% sobre as demais.

Figura 7: Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN a partir de Luchmann (2016)



Fonte: Elaborado com base em Ipea (2018).

O legado de associações de caráter comunitário e assistenciais persiste 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 políticos-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.

Para o presente trabalho, a fim de destacar como as organizações atuam nos bairros de Natal, separamos por zonas administrativas como forma de melhor evidenciar. A cidade de Natal é dividida por quatro zonas administrativas de acordo com a Lei Ordinária nº 3.878/89.

A zona oeste é formada por 10 bairros, com uma população de 21.8405 hab., de acordo com o Censo 2010, o que corresponde a 27,17% da população de Natal. Apresenta renda mensal de 0,99 , ficando, inclusive, abaixo da média municipal que é de 1,78. A zona norte é a maior das quatro zonas da cidade, teve sua expansão urbana iniciada na década de 1980 resultante dos conjuntos habitacionais assim como os loteamentos informais (Prefeitura Municipal do Natal, 2009), composta por 7 bairros, no último censo, tinha uma população de 303.543 pessoas correspondendo a 37, 77% da cidade, com uma população estimada, em 2017, de 360.122 hab. reforçando a sua dimensão populacional. No que diz respeito ao rendimento, a média é 0,92, no entanto, possui o bairro Salinas com média inferior (0,46).

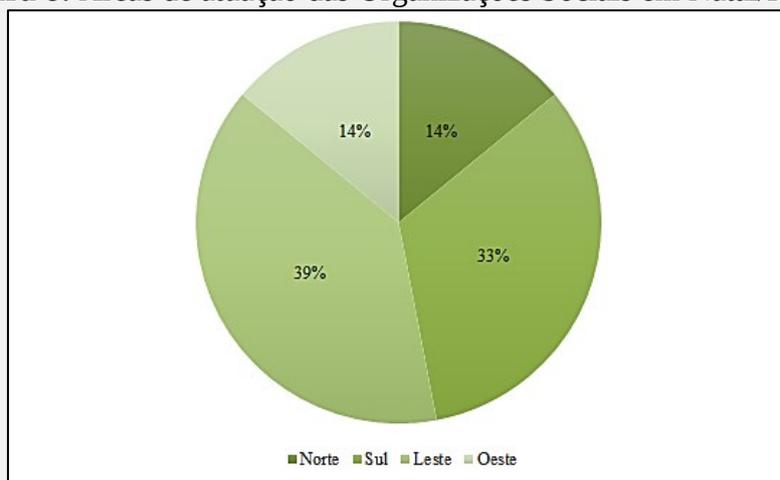
A zona leste, composta por 12 bairros, vem presenciando um decréscimo populacional desde 2007. De acordo com o último censo (2010), a população era de 115.297 hab., com uma população estimada, em 2017, de 114.649 pessoas, com média salarial de 2,86. Por fim, a zona sul possui 7 bairros, com 166.491 habitantes e uma população estimada, para 2017, de 179.325 hab. Possui o maior rendimento médio mensal da cidade, 3,45 salários mínimos, teve sua expansão inicial associada também aos conjuntos habitacionais (Prefeitura do Natal, 2017).

Na pesquisa constatamos que as zonas Leste (39%) e Sul (33%), além de possuírem bairros com as melhores condições sociais, são as que possuem maior número de organizações. Já as regiões Norte (14%) e Oeste (14%) tem menor quantitativo, sendo, igualmente, as regiões que abrigam os bairros mais periféricos na cidade, demonstrando que não são, necessariamente, os bairros com maiores necessidades de serviços públicos e ausência do Estado na prestação desses que possuem a maior quantidade de associações.

Em todas as regiões, 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 (figura 08).

Figura 8: Áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN



Fonte: Elaborado com base em Ipea (2018).

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

5. Conclusão

A trajetória do associativismo em Mossoró e em Natal aumentou consideravelmente nos últimos anos, principalmente nas áreas assistenciais e comunitárias. Mas, verificar se são realmente canais consistente de participação social, necessitaria de um trabalho de magnitude 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, tendo em vista a grande inserção do Estado nas organizações populares locais.

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

Referências

Abers, R., & Von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84.

Albuquerque Neta, T. C. (2010). Entre a potência e o ato: atitudes políticas e percepções de mobilização em Natal e Porto Alegre. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Andrade, I. (2006). As organizações populares em Natal: entre o controle do poder público e as tentativas de autonomia (1975-1989). In: G. P. de Oliveira, & Â. L. de A Ferreira. (Org). Natal intervenções urbanísticas, morfologia e gestão da cidade. Natal: EDUFRN.

_____ (1988). Movimentos sociais urbanos no NE: o início de um debate. *Encontro Anual da ANPOCS*, Águas de S. Pedro, SP, Brasil, 7.

_____ (1989). Estado, poder local e organizações populares: a trajetória das políticas públicas na organização do consenso. *Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, MG, Brasil, 8.

_____ (1990). *Projeto Estado e Movimentos Sociais Urbanos: o caso Natal. Relatório Parcial. Universidade Federal do Rio Grande do Norte*. Natal: FINEP/FUNPEC.

Diamond, L. (1993). *Political culture and democracy in developing countries*. Boulder: Lynne Rienner.

Dagnino, E. (2002). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: E. Dagnino (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (pp. 279- 301). São Paulo: Paz e Terra.

Almeida, Neta Barros & Silveira. A Organização do Associativismo nas Cidades de Natal e Mossoró (RN)

Felipe, J. L. A. (2001). A reinvenção do lugar: os Rosado e o “País de Mossoró. In: C. A. de S. Rosado, & I. A. R. Maia (Org.). *Os Rosado em Tese* (Vol. 2, pp. 17-46). Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série “C”.

Gohn, M. G. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (Coleção questões da nossa época, vol. 84). São Paulo: Cortez.

Guimarães, M. C. R. (2013). *Movimentos Sociais e Organização Popular em Natal/RN: enquanto morar for privilégio* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Queiroz, R. (2012). *Política urbana e desigualdades socioespaciais em Mossoró: uma investigação acerca das políticas de implantação da rede de esgotamento sanitário* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.

_____ (2017). *Território, cidade informal e resistência sertaneja: Um olhar sobre a cidade de Mossoró* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.

Lima, F. (2006). *A polis circense: poder local e espetacularização do político em Mossoró/RN* (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil.

Lucas, A. M. B. (2001). O mandonismo rosadista em Mossoró. In: C. A. de S. Rosado, & I. A. R. Maia (Org.). *Os Rosado em Tese* (Vol. 2, pp. 47-82). Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série “C”.

Lüchmann, L. H. (2016). *Associativismo e democracia: um estudo em Florianópolis*. Florianópolis: Ed. UFSC.

Nascimento, L. C. (2009). Notas sobre poder local: a família Rosado e a política em Mossoró/RN. *Cadernos de campo (Revista Brasileira de Ciências Sociais)*, 12, 61-73.

Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Prefeitura Municipal do Natal. (2009). *Bairros de Natal*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.

_____ (2017). *Conheça melhor o seu bairro: Revisão Plano Diretor de Natal. Região Administrativa Norte*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.

_____ (2017). *Conheça melhor o seu bairro: Revisão Plano Diretor de Natal. Região Administrativa Sul*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.

Almeida, Neta Barros & Silveira. *A Organização do Associativismo nas Cidades de Natal e Mossoró (RN)*

_____ (2017). *Conheça melhor o seu bairro: Revisão Plano Diretor de Natal. Região Administrativa Leste*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.

_____ (2017). *Conheça melhor o seu bairro: Revisão Plano Diretor de Natal. Região Administrativa Oeste*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.

Putnam, R. D. (2006). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.

Rocha, A. P. B. (2005). *Expansão urbana de Mossoró (período de 1980 a 2004): geografia dinâmica e reestruturação do território*. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

Silva, L. (2004). *Os Rosados encenam: estratégias e instrumentos da consolidação do mando*. Mossoró: Ed. Queima Bucha.