

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM
POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE
ESCOLA FIOCRUZ DE GOVERNO
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Giulia Bedê Bomfim

QUEM TEM AMOR NÃO PRECISA DE CONVÊNIO?
Um estudo de caso do Coletivo da Cidade como promotor da saúde na
Estrutural

Brasília
2022

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM
POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE
ESCOLA FIOCRUZ DE GOVERNO
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Giulia Bedê Bomfim

QUEM TEM AMOR NÃO PRECISA DE CONVÊNIO?
Um estudo de caso do Coletivo da Cidade como promotor da saúde na
Estrutural

Dissertação apresentada à Escola Fiocruz de
Governo como requisito parcial para obtenção
de título de mestre em Políticas Públicas em
Saúde. Área de concentração: Políticas
Públicas em Saúde.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Maria Fabiana Damásio
Passos

Brasília
2022

B695q

Bomfim, Giulia Bedê

Quem tem amor não precisa de convênio? Um estudo de caso do Coletivo da Cidade como promotor da saúde na Estrutural / Giulia Bedê Bomfim. - 2022

116f.: il.; 30cm

Orientador: Profa. Dra. Maria Fabiana Damásio Passos
Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas em Saúde) – Fundação
Oswaldo Cruz, Brasília, DF

1. Organização da Sociedade Civil. 2. Políticas públicas.
3. Cidades saudáveis. 4. Promoção da saúde. 5. Ação comunitária.
6. Direitos sociais. I. Bomfim, Giulia Bedê. II. FIOCRUZ Brasília.
III. Título

CDD: 361.88174

CDU: 364.467(817.4)

Bibliotecária Responsável: Cleide Nascimento Pimentel – CRB6/3238

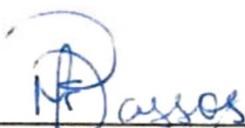
Giulia Bedê Bomfim

QUEM TEM AMOR NÃO PRECISA DE CONVÊNIO?
Um estudo de caso do Coletivo da Cidade como promotor da saúde na
Estrutural

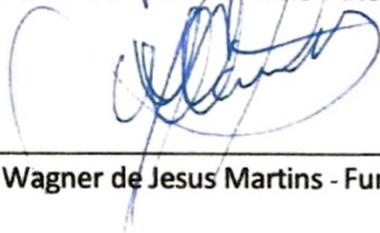
Dissertação apresentada à Escola de Governo
Fiocruz como requisito parcial para obtenção
do título de mestre em Políticas Públicas em
Saúde, na linha de pesquisa Saúde e Justiça
Social.

Aprovado em 01/04/2022.

BANCA EXAMINADORA



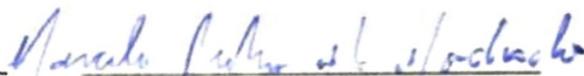
Dra. Maria Fabiana Dâmásio Passos - Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz Brasília



Dr. Wagner de Jesus Martins - Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz Brasília



Dr. Muna Muhammad Odeh - Universidade de Brasília - UnB



Dr. Marcelo Pedra Martins Machado - Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz Brasília e UnB



Dra. Celina Roitman - Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz Brasília

AGRADECIMENTOS

Agradeço à organização Coletivo da Cidade, que além de me proporcionar um crescimento profissional, colaborou de todas as formas possíveis para que eu pudesse ingressar no mestrado e concluir esta dissertação.

Ao Coracy Coelho, por sua disposição em ajudar com documentações complementares à pesquisa.

Ao professor Wagner Martins e à professora Celina, que fizeram contribuições fundamentais na banca de qualificação, que redefiniram os rumos deste trabalho. À Dr.^a Muna Muhammad, por aceitar participar da banca de defesa.

Aos colegas da Sheila e Guilherme, por terem dedicado parte do seu tempo para me acolher e me auxiliar no mestrado.

Ao professor Marcelo Pedra, por toda sua disponibilidade e receptividade desde a minha procura para me inserir nos projetos da Fiocruz, onde se iniciaram conversas que amadureceram e redesenharam o projeto desta pesquisa.

Aos participantes da pesquisa, pela disponibilidade, confiança e pelas importantes contribuições para a realização dessa pesquisa.

À minha orientadora, Fabiana Damásio, por ter aceitado o desafio de escrever sobre o tema e pela sua constante cobrança em colocar a minha voz na escrita deste trabalho.

Por fim, agradeço, principalmente, ao meu irmão, Giordano, meu pai, Márcio e à minha madrasta, Eva Patrícia, por sempre estarem ao meu lado e me auxiliarem tanto nas questões objetivas quanto afetivas que me atravessaram ao longo da escrita deste trabalho. Se hoje eu consegui chegar até aqui, foi graças a vocês.

“Marco Polo descreve uma ponte, pedra por pedra.

— Mas qual é a pedra que sustenta a ponte?

— Pergunta Kublai Khan.

— A ponte não é sustentada por esta ou aquela pedra — responde Marco —, mas pela curva do arco que estas formam.

Kublai Khan permanece em silêncio, refletindo. Depois acrescenta:

— Por que falar das pedras? Só o arco me interessa.

Polo responde:

— Sem pedras o arco não existe.”

(Italo Calvino)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender o papel das Organizações da Sociedade Civil – OSCs para o desenvolvimento de Cidades Saudáveis, a partir de suas interfaces com as políticas sociais e diversas iniciativas locais. Para tanto, foi realizado um estudo de caso, a partir da análise da organização Coletivo da Cidade, localizada na Estrutural/DF. Foram usadas análise documental e entrevistas semiestruturadas como método de coleta de dados. A análise dos dados se deu à luz da análise de conteúdo de Bardin. Entre os objetivos específicos, buscou-se descrever a história da OSC Coletivo da Cidade, bem como o seu papel articulador no fortalecimento e na execução de políticas públicas na cidade Estrutural, além de identificar as potencialidades e os desafios da atuação da organização para o desenvolvimento de uma Cidade Saudável, a partir de suas ações na Estrutural. Os resultados mostraram as potencialidades da organização do objeto de estudo enquanto importante articulador de iniciativas intersetoriais para a Estrutural, bem como um importante espaço de convivência e de fortalecimento de vínculos, tanto para crianças e adolescentes, quanto para suas famílias, sendo estas últimas representadas, em sua maioria, por mulheres. Por conclusão, apreende-se o papel do Coletivo da Cidade enquanto um importante agente promotor de saúde na Estrutural, a partir da sua articulação com diversas iniciativas para melhores condições de vida no território.

Palavras-Chave: Organização da Sociedade Civil – OSC; Políticas Públicas; Cidades Saudáveis.

ABSTRACT

This research has the aim of understanding the role of Civil Society Organizations – CSOs in the development of Healthy Cities, from their interfaces with social policies and local initiatives. To that end, a case study was carried out based on the analysis of the organization *Coletivo da Cidade*, located in *Estrutural/DF*. Documentary analysis and semi-structured interviews were used as the data collection methods. The data analysis was carried out in light of Bardin's content analysis. The specific research objectives include describing the history of the CSO *Coletivo da Cidade*, identifying its articulating role in the strengthening and execution of public policies in the city of *Estrutural*, as well as identifying the potentials and challenges in the organization's performance towards the development of a Healthy City, based on its actions at *Estrutural*. The results showed the potential of the organization as an important articulator of intersectoral initiatives for *Estrutural*, as well as an important space for coexistence and strengthening of bonds for children, teenagers, and for their families, the latter being mostly represented by women. In conclusion, the role of the *Coletivo da Cidade* is understood as an important health promoting agent in *Estrutural*, based on its articulation with various initiatives to improve life conditions within the territory.

Keywords: Civil Society Organization – CSO; Public Policies; Healthy Cities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Entrevistas semi-estruturadas (bola de neve).....	67
Figura 2 Linha do tempo do Coletivo da Cidade com base na análise documental.....	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAS Conselho de Assistência Social

CDSS Comissão sobre os Determinantes Sociais da Saúde

CNAS Conselho Nacional de Assistência Social

CNDSS Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde

DSS Determinantes Sociais de Saúde

GDF Governo do Distrito Federal

IVS Índice de Vulnerabilidade Social

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

OMS Organização Mundial da Saúde

ONG Organização Não Governamental

OS Organizações Sociais

OSC Organização da Sociedade Civil

OSCIP Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDAD Pesquisa Distrital Por Amostra de Domicílios

RA Região Administrativa

SEDES Secretaria de Desenvolvimento Social do DF

SEDEST Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

SCIA Setor Complementar de Indústria e Abastecimento

SCFV Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SUS Sistema Único de Saúde

UnB Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO ESTUDADO.....	13
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS OSCs NO DF	17
1.3 PERGUNTA DE PESQUISA.....	19
1.4 OBJETIVOS.....	19
1.4.1 Objetivo Geral	19
1.4.2 Objetivos Específicos	20
1.5 JUSTIFICATIVA.....	20
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS	23
2.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL	23
2.2 RELAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E ESTADO	30
2.3 FORMAS DE PARCERIA ENTRE ESTADO E OSC.....	40
2.4 DESIGUALDADES SOCIAIS E SAÚDE	46
2.5 CIDADES SAUDÁVEIS	55
3 PERCURSO METODOLÓGICO	62
3.1 ÉTICA EM PESQUISA.....	62
3.2 CONTEXTO DA ORGANIZAÇÃO.....	63
3.3 ANÁLISE DOCUMENTAL	64
3.4 ENTREVISTAS	65
3.5 PARTICIPANTES	66
3.6 CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	67
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	70
4.1 RESULTADO DA ANÁLISE DOCUMENTAL	70
4.2 ENTREVISTAS	72
4.3 O PONTO DE VISTA DOS ENTREVISTADOS SOBRE A HISTÓRIA DO COLETIVO DA CIDADE	72
4.4 “QUEM TEM AMOR NÃO PRECISA DE CONVÊNIO”	74
4.5 INTERSETORIALIDADE E PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE.....	79
4.6 O PAPEL DO COLETIVO NO FORTALECIMENTO DA POLÍTICA SOCIAL NA ESTRUTURAL.....	86
4.7 O COLETIVO COMO PROMOTOR DE SAÚDE LOCAL: UM CONCEITO AMPLIADO DE SAÚDE	96
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	108
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA AS ENTREVISTAS	114
APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS	115

1 INTRODUÇÃO

A elaboração desta dissertação é resultado de inquietações referentes ao papel das Organizações da Sociedade Civil – OSCs no fortalecimento das políticas públicas e ao impacto que podem gerar na promoção de saúde em nível local, de forma a produzir Cidades Saudáveis. As contribuições em torno do conceito de Cidades Saudáveis nos interessam à medida que consideram os diversos elementos presentes no território como possíveis potências criadoras e promotoras de saúde, considerando a participação ativa de agentes locais, de forma articulada, dentro de um projeto de direito à cidade.

As análises perpassam a relação entre Estado e OSCs, no que tange às suas formas de parceria e às complexidades envolvidas nessa interação entre público e privado. Tal complexidade envolve o debate sobre o papel das OSCs nas políticas públicas, em especial nas políticas de saúde, a partir do seu papel na defesa de direitos sociais e na sua capacidade de engajamento social comunitário e como tais atributos podem ser incorporados pela gestão pública. Importante ressaltar que as OSCs também poderão ser identificadas como Organizações Não Governamentais – ONGs, devido ao uso dessa nomenclatura em alguns estudos consultados.

Trata-se de uma arena densa em termos políticos, considerando a importância das iniciativas das organizações civis frente à ausência da gestão pública e os riscos da transferência das responsabilidades do Estado na garantia de direitos sociais a essas organizações, tornando-as meras executoras de serviços com modelos previamente estabelecidos, sem espaços que possibilitem a essas organizações pautar outras formulações possíveis a partir de suas próprias experiências (1). A principal problemática em torno desse debate parece estar na sustentabilidade da relação entre ambos os setores, em virtude de suas particularidades e potencialidades no desenvolvimento de projetos sociais mais igualitários.

Dentro de uma perspectiva histórica, a sociedade civil organizada teve um papel determinante na luta em defesa dos interesses coletivos. Se, no início do século XX, a classe trabalhadora uniu-se na luta pela garantia de direitos trabalhistas e melhores condições de vida nas cidades, uma parcela da sociedade teve, nos anos 70 e 80, atuação fundamental na instituição de iniciativas em defesa dos direitos humanos, frente ao contexto de um Estado repressivo em um regime militar (2). Fatos históricos como esses foram cruciais no desenvolvimento de um projeto político democrático no Brasil, que culminou na promulgação da Constituição de 88. Enquanto o movimento pela Reforma Sanitária trilhava os caminhos que viriam a constituir um sistema universal de saúde, organizações civis criaram formas autônomas de atendimento a públicos específicos, cujas vulnerabilidades estão associadas às particularidades de grupos sociais que possuem contextos diferentes de saúde influenciados por fatores históricos, culturais, econômicos e políticos. Tais particularidades foram agregadas ao projeto de saúde universalista no Brasil, seguindo a tendência mundial dos debates em saúde a partir da inclusão do conceito de Determinantes Sociais de Saúde – DSS, após a criação da Comissão de Determinantes Sociais de Saúde – CDSS da Organização Mundial da Saúde – OMS, datada de 2005 (3).

Trata-se de um cenário cujas transformações históricas criaram diferentes formas relacionais de dinâmicas políticas entre Estado e sociedade civil, adquirindo maior complexidade à medida que a evolução das experiências concretas de gestão das políticas públicas nas cidades evocou novos debates sobre participação social e garantia de direitos. Consideramos importante ressaltar que o presente trabalho não possui a intenção de relacionar as OSCs como representantes da sociedade civil de modo geral, mas como uma parcela desse setor que possui características específicas na sua contribuição às políticas públicas. Ainda que feita essa diferenciação, entendemos que as organizações sem fins lucrativos atuantes no campo da defesa de direitos sociais fazem parte da trajetória da sociedade civil na luta pelos próprios

interesses, pois produzem formas de enfrentamento a desafios e dificuldades que fazem parte de realidades específicas.

Considerando a relevância dos elementos específicos de determinados contextos locais e das dinâmicas que se constituem em torno deles, o presente estudo optou por analisar de perto a realidade de uma organização, chamada Coletivo da Cidade, que atua na cidade Estrutural, localizada no Distrito Federal. As análises giraram em torno da história da constituição da organização, suas formas de relações comunitárias e interinstitucionais, incluindo a iniciativa pública, com o objetivo de identificar as dificuldades e as potencialidades que essa organização possui para a promoção de uma Cidade Saudável no território.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO ESTUDADO

Para melhor compreensão da complexidade do contexto e das demandas em que se encontra o público atendido pela organização objeto de estudo, consideramos indispensável expor aqui a história e o perfil populacional do território em que ela está inserida. O perfil demográfico é-nos pertinente para serem compreendidos os DSS, lançando luz sobre o impacto na saúde a partir das condições de desigualdades sociais.

Com a transferência da capital do Brasil nos anos 60 para o Centro-Oeste, como símbolo do projeto desenvolvimentista do então presidente Juscelino Kubitschek, o processo de construção de uma cidade a partir do zero geraria uma série de demandas concernentes à fabricação da estrutura física da nova capital. Entre essas demandas, a destinação dos resíduos sólidos era uma preocupação, a qual motivou a criação de um lixão a 15 km de distância da área central de Brasília (4). O lixão da Estrutural, que já esteve entre os maiores lixões da América Latina e entre os 50 maiores depósitos de lixo a céu aberto do mundo, segundo publicação do *Waste Atlas* (2014), foi inventariado em meados dos anos 60 como solução temporária para o despejo de materiais de grande porte advindos da construção da nova capital. Apesar de não

haver registros precisos, há indícios de que em meados dos anos 70 já existiam famílias ao redor do aterro. Os materiais encontrados no lixão serviram para levantar os barracos de homens e mulheres que possuíam a catação de recicláveis como forma de subsistência. (4) A abertura da DF-095 – EPCL (Via Estrutural), no início da década de 1970, para interligar a Estrada Indústria e Abastecimento – EPIA à Taguatinga e Ceilândia e à BR-070, foi um fator que favoreceu ainda mais a ocupação dessa área (5). Em 1989, foi criado o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA, que inauguraria uma série de tentativas de remoção do que se tornara a Vila Estrutural e a transferência de seus moradores para outra localidade.

No início dos anos 90, a Estrutural apresentou uma intensificação do crescimento populacional, com quase 400 famílias cadastradas em 1993 e, no ano seguinte, com quase o dobro desse número, registrando mais 700 famílias. Além da centralidade do ofício de catação no lixão da Estrutural como principal forma de subsistência, somado à logística de moradias próximas ao trabalho, vale acrescentar movimentações políticas que fortaleceram o crescimento populacional no território, envolvendo o Governo do Distrito Federal – GDF e outros agentes políticos com interesses eleitorais. A promessa de regularizar as moradias erguidas na Estrutural por agentes políticos, com destaque a Cristovam Buarque e Joaquim Roriz, foram determinantes no aumento de migração ao local, devido à expectativa de fixação populacional (6).

Em 1997, foi aprovada a 1ª etapa do projeto urbanístico do SCIA (5), com o objetivo de transferir a população da Vila Estrutural para outra localidade, sendo, no entanto, implementado de forma parcial, devido à insistência de permanência de moradores(as) na região (4). Entre as iniciativas do governo, podemos destacar a transferência de pessoas que residiam no SCIA para os loteamentos dentro da Vila Estrutural. Em 1996, mais de 4 mil pessoas moravam na área. Ao final do processo de deslocamento, foram mais de 1.700 famílias transferidas para a Vila Estrutural. Em 2004, foi criada a Região Administrativa XXV, desvinculando o SCIA da Região Administrativa do Guará, estabelecendo a Estrutural como

sua sede. Em 2006, a Vila Estrutural foi declarada Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, permitindo sua regularização (5). Em 2005, o assentamento tinha 6.700 famílias cadastradas, um ano antes de ser declarada uma ZEIS (6). Como efeito das diversas tentativas de deslocamento das famílias para regiões distintas, outras famílias invadiram a zona rural da Estrutural, que ficou conhecida como Chácara Santa Luzia, com 3 mil habitantes em 2013 (6). Atualmente, a Estrutural possui uma população de 35 mil habitantes.

Foram anos de lutas e de conquistas importantes para o território, que hoje possui serviços públicos como: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Centro de Convivência – CECON, Centro de Referência Especial de Assistência Social – CREAS, Conselho Tutelar, Unidade Básica de Saúde – UBS, Centro Olímpico, Centro de Juventude – CJ, Centro de Convivência do Idoso – CCI, corpo de bombeiros e escolas públicas. Considerados os diversos avanços e conquistas pela população da Estrutural, outros desafios permanecem, haja vista a condição de desigualdade, com alto índice de vulnerabilidade e extrema pobreza do território.

Segundo os dados da última Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD do Distrito Federal (5), a Região Administrativa – RA com menor rendimento per capita é a SCIA-Estrutural, com rendimento de R\$ 569,97. Como exemplo comparativo, a RA com maior rendimento per capita do DF, Lago Sul, possui renda média de R\$ 8.317,19, um valor quase 15 vezes maior que o da Estrutural. Segundo a última publicação sobre o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS do DF, a RA SCIA-Estrutural é a região com maior IVS do DF, considerando uma combinação de 4 dimensões de vulnerabilidade: 1) Infraestrutura e ambiência urbana; 2) Capital humano; 3) Renda e trabalho e 4) Habitação (7).

Os dados sobre configurações familiares da Estrutural apontam uma parcela de quase 20% da população composta por famílias monoparentais femininas. Os dados do PDAD, ao abrangerem todas as regiões do DF, mostram que o grupo de cidades distritais mais pobres

(Estrutural entre outras) possuem um número maior de famílias monoparentais femininas, representando 20,9% entre as demais composições familiares. Outro dado importante apontado pela PDAD da SCIA-Estrutural (5) é a distribuição de raça/cor de pele, em que mais de 60% da população se autodeclarou parda e 14,8% preta, representando um equivalente a 70% da população sendo negra.

Sobre o acesso a serviços, os dados mostram uma diferença significativa entre acesso a serviços públicos e privados de saúde entre as RAs do DF. O Plano Piloto, cujos residentes são, em sua maioria, brancos (64% da população), possui 40,2% de moradores(as) que dispõem de acesso a planos de saúde privados e 38% a planos empresariais, somando um percentual de 80% da população com acesso a serviços privados de saúde. A 15 km de distância do centro de Brasília, mais de 90% da população da Estrutural não possui plano de saúde (5). A demonstração de tal diferença não pretende colocar o acesso a planos de saúde como sinônimo de qualidade de vida, mas de apontar a realidade da demanda por serviços de saúde no território.

Os dados de educação também revelam o alto índice de desigualdade entre as RAs, visto que quase 40% da população da Estrutural possui Ensino Fundamental incompleto, em contraste com mais de 70% da população do Plano Piloto que possui Ensino Superior completo.

Foram publicados dois estudos com base no PDAD, também realizados pela CODEPLAN (8), sobre o retrato social do DF, abarcando a população infantil, de 0 a 11 anos, e a jovem, de 15 a 29 anos. Segundo os dados, a Estrutural está entre as RAs com maiores proporções populacionais de crianças, atrás apenas da Fercal, e de jovens, concentrando a maior proporção do DF. Os mesmos estudos apontam que as RAs do DF com menor renda são as que verificam maiores concentrações de crianças e jovens em seus territórios. Cerca de 61% das crianças do DF encontram-se em RAs de média-baixa e baixa renda.

Tal contexto de grande concentração de crianças e jovens no mesmo território também se transmuta no desenho das configurações familiares à medida que a renda da população diminui. Jovens de regiões com alta renda são mais representados pela figura de filhos(as) dentro da composição familiar em que estão inseridos, enquanto em regiões de menor renda esses jovens já passam a ocupar, em maiores proporções, o papel de pais e mães. A razão de dependência em relação às crianças nos territórios de baixa renda chega a uma porcentagem de quase 30%, ao passo que nas regiões de alta renda é de 16%, ou seja “os resultados mostram que, em territórios de menor renda, a população de idade produtiva deve sustentar uma proporção maior de crianças, do que em territórios de maior renda” (8).

Os dados também mostram que 70,9% da população jovem que vive em regiões de baixa renda são negras e, na Estrutural, essa proporção chega a 76,5% da população. Ressaltamos que a Estrutural possui uma concentração de 70% de pessoas negras, ou seja, há mais negros entre os jovens do que na população total, sendo essa a segunda RA com maior proporção de população jovem negra no DF.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS OSCs NO DF

Segundo o Mapa das OSCs, no DF existem 15.756 organizações cadastradas. Dentre as organizações, estão inclusas instituições religiosas, ONGs, associações de moradores, institutos diversos. Considerando o amplo universo das OSCs, o levantamento realizado para fins deste trabalho concentrou-se nas organizações vinculadas à assistência social, política a que a organização objeto de estudo é vinculada.

No portal do GDF, é possível acessar uma lista disponibilizada de OSCs que estão cadastradas no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF, no qual foi possível identificar 185 organizações no total. Trata-se de entidades e organizações de assistência social que atuam em complementariedade ao Estado, prestando as ofertas de

serviços definidas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS n.º 109/2009. Elas também atuam na defesa e garantia de direitos respaldados pela Lei Federal n.º 8.742/1993; no Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos (Resolução CNAS n.º 27/2011); na Promoção e Integração ao Mercado de Trabalho (Resolução n.º 33/2011) e na Habilitação e Reabilitação (n.º 34/2011). Os referidos serviços podem ser ofertados de forma isolada ou acumulativa.

Ao fazer um breve mapeamento das entidades, observou-se que as organizações prestadoras de serviços de assessoramento que atuam na defesa e na garantia de direitos possuem maior concentração na região do plano piloto, sendo essas duas funções exercidas de forma isolada ou cumulativa. Nas demais RAs, foi verificado maior número de serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, isolada ou cumulativamente a outros tipos de atuação, tendo como público alvo crianças, adolescentes e idosos, tanto de forma isolada (criança e adolescente ou idosos) quanto abrangente aos três públicos. Outro público também alvo dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculo são as pessoas com deficiência.

Foram identificadas 51 entidades de assistência social que compõem a Rede Complementar da Assistência do DF, que atuam por meio de Termo de Colaboração com a Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES para a execução de serviços socioassistenciais vinculados ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Os serviços prestados pelas organizações cadastradas são: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV; Serviço Especializado em Abordagem Social – SEAS; Serviços de Proteção Especial a Pessoa com Deficiência e suas Famílias; Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias; Serviço de Acolhimento para Idosos; Serviço de Acolhimento para Pessoa com Deficiência; Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes; Serviços de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências e o Programa Criança Feliz Brasiliense.

Apesar de uma grande parte das instituições cadastradas pelo CAS identificar, dentre suas incumbências, a Convivência e o Fortalecimento de Vínculos, esse tipo de serviço está atrelado a outros, como Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos e Acolhimento Institucional, que por vezes são os serviços pilares e centrais dessas entidades, tendo a convivência e o fortalecimento de vínculo como parte do atendimento. As organizações credenciadas que executam esse serviço de acordo com a sua tipificação, compondo a Rede Complementar Socioassistencial, são apenas 18, dentre elas o Coletivo da Cidade.

1.3 PERGUNTA DE PESQUISA

A motivação para a escolha do objeto de estudo está associada às reflexões surgidas ao longo do curso de mestrado em políticas públicas em saúde da Fiocruz/Brasília, período em que a autora, que exercia atividades laborais em uma OSC, prestando serviços na área da proteção social há 3 anos, teve despertado o interesse em aprofundar seus conhecimentos sobre o tema, com as seguintes questões de pesquisa: Como tem sido a relação das OSCs no âmbito de sua atuação com as políticas públicas sociais? Como aproveitar as oportunidades e/ou contornar as dificuldades para fortalecer a participação da OSC nas políticas públicas sociais?

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral

Compreender o papel das OSCs para o desenvolvimento de Cidades Saudáveis, a partir de suas diferentes interfaces com políticas públicas sociais com base na análise do Coletivo da Cidade.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Descrever a trajetória e as contribuições da OSC Coletivo da Cidade na execução de políticas públicas sociais na Estrutural;
- Analisar o papel articulador da OSC Coletivo da Cidade na intersetorialidade com iniciativas públicas e não públicas;
- Identificar as potencialidades e os desafios da atuação da OSC Coletivo da Cidade para o desenvolvimento de Cidades Saudáveis na Estrutural.

1.5 JUSTIFICATIVA

O papel das organizações sociais nas políticas públicas não é uma temática simples e de amplo consenso. Por um lado, há uma preocupação no distanciamento do Estado de sua responsabilidade de garantia e preservação dos direitos sociais; por outro, há iniciativas que nascem e crescem em diferentes localidades do Brasil e apontam caminhos e metodologias que podem contribuir, de forma significativa, para melhores condições de vida da população a qual se dedicam a atender.

Consideramos a relevância deste estudo alicerçada na ampliação das questões em torno da relação entre a iniciativa pública e privada sem fins lucrativos, a partir do olhar micro, apresentando a diversidade de elementos que podem surgir pelas singularidades referentes às OSCs, ao contexto territorial e ao contexto da administração pública. Podemos dizer que há um vasto acervo que se debruça e se dedica a compreender formas mais sustentáveis de agregar as iniciativas privadas à dimensão pública; contudo, há de se considerar os elementos que se distinguem nas diferentes formas de relação, em diferentes contextos territoriais e históricos. Esses elementos, ou melhor, essas singularidades podem (e devem) ser consideradas como formas de acrescentar ao debate, tanto em aspectos nos quais se observam avanços quanto nos obstáculos que permanecem sendo uma realidade.

Compreende-se, portanto, a importância do presente estudo com base na sua dimensão acadêmica, prática e política. No âmbito acadêmico, considera-se sua relevância fundamentada na ampliação do papel das organizações da sociedade civil, prestadoras de serviços na área de proteção de direitos sociais, atrelada às formas de produção de saúde local, com base nos pressupostos teóricos da Saúde Coletiva e de Cidade Saudáveis. Apesar de uma ampla produção acadêmica em torno do tema, observamos que há maior concentração de publicações entre os anos de 2010 e 2014. As mais recentes ainda se debruçam sobre os estudos desenvolvidos durante esse período ou anos anteriores, principalmente aqueles que contém dados primários.

Sendo assim, avançamos neste estudo para uma dimensão prática que perpassa o trabalho dessas organizações e das iniciativas públicas ao tratarem de temas de alta complexidade, envolvendo distintas formas de vulnerabilidade social, que exigem como estratégia de intervenção a articulação entre os diferentes atores sociais presentes no território. Podemos considerar essa qualidade de articulação, apresentada pela presente pesquisa como uma potencialidade da organização do objeto de estudo, a partir da prática intersetorial, como pressuposto básico para o enfrentamento de vulnerabilidades sociais. Os resultados mostram que as práticas em saúde estão usualmente atreladas à vida, tendo em vista os diferentes recursos e as potencialidades de um território, como cultura, ensino, renda, entre outros, integrando de forma organizada os esforços de diferentes atores em busca de objetivos em comum. Entre os atores identificados por este estudo, podemos destacar as OSCs, a iniciativa pública, a universidade e outras organizações comunitárias como protagonistas em diferentes momentos, que potencializam seus resultados quando atuantes de forma conjunta e coordenada.

Na perspectiva política, buscamos compreender os avanços e os entraves ainda presentes na relação entre OSC e o Estado no que concerne, por um lado, à sustentabilidade das políticas públicas vinculada à participação das organizações civis sem fins lucrativos em nível

local e, por outro lado, à sustentabilidade das OSCs com o apoio de iniciativas públicas. Assim como nas publicações exploradas para a realização da análise do presente estudo, cuja temática orbita em torno da relação entre organizações da sociedade civil e o Estado, observou-se uma prevalência das dificuldades e os desafios da organização no que se refere à sustentabilidade e continuidade do trabalho como dependente do acesso a recursos financeiros. Nessa via de mão de dupla (9), as organizações de base comunitária têm seu alcance potencializado por meio da estabilidade financeira provida pelo Estado, que, por sua vez, faz uma série de exigências burocráticas e contratuais a ponto de desestabilizar a continuidade do trabalho das organizações e fragilizar sua autonomia. Os resultados demonstram que o acesso a recursos financeiros foi apontado como um dos principais desafios enfrentados pela organização ao longo de sua trajetória.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

O conceito de sociedade civil, segundo Avritzer (10), surgiu em meados do século XIX na Europa, a partir de duas mudanças trazidas pela modernidade ocidental: a destituição do poder familiar da esfera econômica com a abolição da escravidão e a diferenciação do Estado da sociedade como marco de uma nova configuração estatal moderna. A sociedade civil, então, passa a representar uma esfera distinta das relações políticas e a responsabilidade pública torna-se pertencente ao poder estatal, pois, de acordo com Riedel (1984)*, “[...] o Estado não é o Estado se sempre se funde com a sociedade civil e esta não é sociedade quando é sociedade política ou o Estado” (10).

Ao longo do século XIX, essa estrutura social dualista entre Estado e sociedade civil permaneceu uma realidade exclusiva dos países do Atlântico Norte. No Brasil, o século XIX ainda fora marcado pela predominância da centralização política e econômica na esfera rural e, até pelo menos o início do século XX, as atividades públicas permaneceram sob o domínio privado, concentradas no sistema familiar rural. Ao final do século XIX, um sistema tripartite passa a ser formulado, no qual o mercado também é integrado como um agente à parte da sociedade, representando o domínio econômico. Sendo assim, instaura-se uma dupla destituição da lógica privatista da hegemonia rural familiar, tanto do poder público, agora representado pelo Estado, quanto econômico, representado pelo mercado (10).

A diferenciação da sociedade civil, do mercado e do Estado ficou ainda mais evidente no Brasil e na América Latina ao longo do século XX, durante regimes autoritários. Os contextos governamentais antidemocráticos, combinados a um mercado associado a esses

* Riedel M. *Between Tradition and Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press; 1984 apud (10)

regimes em prol dos próprios interesses, contribuíram para a conciliação entre as classes mais pobres e a classe média na luta pela defesa de direitos sociais (10). A partir dessa experiência, surge o aprofundamento da distinção entre sociedade civil, Estado e mercado (10).

Entre as diferentes formulações conceituais desse sistema estrutural da organização societária — como as construções teóricas gramisciana e durkheimiana — Cohen e Arato (11) sugerem a sociedade civil enquanto segmento social vinculado às atividades ligadas à vida, à socialização e às atividades públicas. O Estado, por sua vez, representa o nível institucional burocrático das organizações e o mercado a coordenação dos mecanismos econômicos.

Três foram as condições principais para a emergência da sociedade civil no Brasil, segundo Avritzer (10). A primeira relaciona-se ao deslocamento forçado da população de baixa renda das regiões rurais do país para os centros urbanos em busca de condições melhores de vida. Nesse processo de urbanização acelerado, houve uma modificação profunda no perfil sociodemográfico brasileiro, visto que, até meados dos anos 40, a maior parte dos brasileiros vivia em regiões rurais e, ao final deste centênio, verificou-se uma concentração de 80% da população brasileira vivendo nos centros urbanos[†] (10). A segunda condição para a emergência da sociedade civil está ligada ao processo de modernização do Estado, que transformou o desenvolvimento de políticas de saúde, planejamento urbano e educação em questões tecnocráticas[‡] (10). Inicialmente, nesse período, os regimes autoritários buscaram incorporar a classe média no projeto tecnocrático de modernização; contudo, a resposta de uma parcela dessa classe foi de disputar esses componentes através de coletivos organizados. E a terceira razão deve-se à organização da classe média e dos setores liberais frente a um Estado autoritário e sem regras claras e transparentes nos processos políticos e civis (10).

[†] Santos WG. *Crise e Castigo*. Rio de Janeiro: Vértice; 1987 apud (10)

[‡] Escorel S. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1998 apud (10)

A aceleração da industrialização e a modernização do início do século XX produziram demandas sociais cada vez mais amplas e complexas diante do crescimento intensivo da classe operária, somadas à ausência de amparo público para condições dignas de vida nas cidades. A notável ineficácia dos setores privados em responder de forma satisfatória às carências produzidas pelo sistema econômico capitalista e a emergência dos conflitos gerados em torno do trabalho e das condições de vida fizeram pressão para que fossem estabelecidas formas mais eficazes de enfrentamento da pobreza e da miséria. O crescimento da geração de riqueza nacional e o estabelecimento de condições precárias de trabalho e da miséria das classes mais pobres provocaram embates políticos em torno da necessidade de um conjunto de garantias de direitos a bens e serviços sociais (12).

As pressões em torno da precarização da vida pública coletiva convocaram ações estatais que fossem capazes de enfrentar as iniquidades sociais e defender a autonomia e a participação popular no contorno e na execução de políticas de proteção social, processo que se deu no início nas primeiras sete décadas do século XX, mas que somente foi consolidado nos anos 80 (12). Tais ações são interpretadas como uma resposta não só ao crescimento dos conflitos sociais gerados desde a modernização industrial, mas também ao enfrentamento de formas antidemocráticas de organização do tecido social (12). Afastadas as alternativas para a gestão da pobreza e da miséria — até então sob a guarida de iniciativas de mercado e/ou filantrópicas, de cunho assistencialista —, a intervenção pública tornou-se imperativa no debate sobre cidadania e direitos sociais (12).

O debate sobre a Questão Social surge como uma problemática no contexto da coesão social, abrangendo de forma prioritária as temáticas da pobreza e do trabalho. Apesar de os setores sociais não produtivos, como crianças, idosos e doentes, também serem uma problemática histórica de relevância social, foram incorporados tardiamente às ações estatais, inicialmente sendo ligados a iniciativas privadas e filantrópicas. Tal concepção refere-se ao

desenvolvimento de tecnologias sociais e instrumentos políticos que reconhecem as problemáticas envolvendo a pobreza e a tomam como objeto de ações públicas. A Questão Social passa a se correlacionar à identificação das contradições sociais e à instituição de ações no âmbito público e político para o enfrentamento da ruptura da vida coletiva com as mudanças trazidas pelo modelo de modernização capitalista (13).

Considerando a pobreza um tema central nos debates sobre políticas sociais, Cardoso Jr. e Jaccoud (12), lançando mão do aporte teórico de Castel (13), consideram que essas não podem ser confundidas com a Questão Social em si. O processo de industrialização moderna e o crescimento sistemático de um contexto de miséria tornaram evidente a ligação entre o desamparo social e a pobreza. Inicialmente voltadas à população trabalhadora, as políticas sociais foram incorporadas pelo Estado como forma de atender às necessidades do mercado, mantendo a capacidade de consumo e produção da população pela via da cidadania, bem como forma de estabilização das tensões sociais (14). A intervenção estatal na garantia de emprego, serviços e bens também teria sido o elemento-chave para assegurar níveis mínimos de consumo pela população como forma de evitar crises econômicas cíclicas, como a Crise de 1929 nos EUA (14).

Com o avanço da industrialização, o crescimento das cidades e a incorporação do Estado enquanto pilar central no desenvolvimento econômico nacional, a criação de políticas de proteção social possuía como principal objetivo a inclusão da classe operária como forma de enfrentamento da pobreza e da miséria sistemática (15). Não se tratava, prioritariamente, de desenvolver formas mais sustentáveis de vida, mas de buscar meios de manter a classe trabalhadora em plena produção, emergindo um novo paradigma em que o trabalho é agregado como um valor central no desenvolvimento dos países. Nesse sentido, surge, então, a construção de novas formas organizativas de políticas de proteção social (12).

A incorporação de um modelo de Estado de Bem-estar Social produziu efeito no desenvolvimento de ações focadas na ampliação do assalariamento da população como forma de inclusão social da parcela mais pobre. Sendo assim, as ações estatais buscaram atuar com estratégia de integração e permanência desses agentes entre os estratos economicamente produtivos, por meio do fortalecimento de um sistema de garantia ao trabalho e de proteção social ligada a ele. A emergência de políticas de seguridade social, portanto, corresponde a uma potencialização da capacidade organizativa da sociedade moderna em torno do trabalho assalariado (13). Da mesma forma, desenvolveu-se um amplo esforço de regulamentação do trabalho formal, englobando serviços destinados a uma parcela dos setores produtivos em condições de impossibilidade de trabalho por doença, invalidez ou morte. Logo, o sistema de aposentadoria e pensões, criado na década de 30, é derivado da condição do exercício pretérito do trabalho (12).

Por conseguinte, foi criado o Sistema Brasileiro de Seguridade Social, tendo como princípio as garantias ligadas ao trabalho, na qualidade de fortalecimento do projeto moderno e desenvolvimentista do Estado. Apesar de sua forte associação com a criação de um sistema de direitos sociais, devemos lembrar que o tema sobre as desigualdades sociais amplia-se progressivamente e em diferentes níveis para outras áreas como educação, assistência social e saúde. Os segmentos fora do sistema produtivo econômico permaneceram sob gestão da iniciativa filantrópica e privada até meados dos anos 80, contando com o financiamento de fundos públicos. A educação foi a primeira política universal instituída antes desse período, passando por diferentes formulações até chegar ao modelo atual. A saúde ficou vinculada à condição contributiva da população e com foco em atendimento médico-hospitalar até a década de 80, quando passou a ser reconhecida como direito universal vinculado à cidadania (12).

Após o período mais rígido da Ditadura Militar, a sociedade civil encontrou brechas para reorganizar-se em torno de demandas reprimidas durante o regime a partir de

afrouxamentos em meados dos anos 70, quando foram autorizadas pelo Estado reuniões públicas específicas de associações voluntárias (10). Esse é um período decisivo para o crescimento de movimentos populares organizados, como os que foram em prol da reforma sanitária e da reforma agrária. Assim, ao final dos anos 70 e a partir dos anos 80, o Brasil é marcado por novas configurações sociais, envolvendo intensas mobilizações de associações voluntárias autônomas. Apesar do crescimento de associações ligadas a diferentes interesses, as que mais cresceram no Brasil nesse período estavam associadas a inserção da população pobre na política, uma vez que “Os pobres organizaram-se no Brasil a fim de reivindicar o acesso a bens públicos distribuídos de forma desigual nas cidades brasileiras” (10).

A instituição da Assembleia Nacional Constituinte representou o aprofundamento democrático brasileiro, com uma massiva participação civil através das emendas populares. Segundo Jaccoud e Cardoso Jr. (12), entre os avanços da Constituição de 1988, que determina a responsabilidades do Estado e seu papel na proteção social da população, alguns merecem destaque, como:

i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar); e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (12).

Com a ascensão dos movimentos reformistas na década de 80, a participação civil, através das pressões populares por melhores condições de vida e pela garantia de direitos, passou a intensificar seu envolvimento no desenvolvimento de políticas públicas, agora

entendidas como um trabalho de cooperação entre o poder público e a sociedade civil (16). As novas políticas de saúde, educação e assistência social passaram a garantir espaço de participação popular na sua formulação e no controle social. Hoje, apesar de retrocessos de governos mais recentes (Decreto n.º 9.759/2019), espaços de gestão colegiada, como os conselhos e as conferências, tornaram-se campos de engajamento popular em todos os níveis federativos, como formas institucionalizadas de participação social democrática na formulação de políticas públicas (17).

Entre os movimentos organizados no Brasil, o da reforma sanitária apresentou uma notável capacidade organizativa, originando um novo paradigma de política pública em saúde, alicerçada nos princípios da acessibilidade de forma universal, gratuita e com base participativa. A saúde, concebida como direito de todos e de responsabilidade do Estado, é inscrita na Constituição Federal em 1988, cravando um marco histórico na política brasileira. Dois anos depois, com a Lei 8080, é instituído um sistema unificado e universal de saúde. Com a Lei 8.142, no mesmo ano, são estabelecidas as formas institucionais de participação social na política de saúde, isto é, os conselhos e as conferências de saúde.

As formulações na área da política urbana tiveram semelhante destino, embora com uma participação centrada nas Organizações da Sociedade Civil na elaboração de planos diretores municipais. Outra iniciativa no período democrático brasileiro de grande relevância foram as iniciativas de Orçamento Participativo, sendo elas uma proposta de fortalecimento político local, colocadas em prática em alguns estados a partir da experiência pioneira em Porto Alegre, ao final dos anos 80 e início dos anos 90 (1).

Estudos mostram modificações nas facetas da participação civil ao longo dos 80 e ao longo dos anos 90, após o período de redemocratização. À proporção que os movimentos sociais, em destaque nos anos 80, buscavam possibilidades de garantir a autonomia nas diversas formas de associações populares em relação ao Estado, a década de 90 foi marcada por uma

profunda fusão das organizações civis no interior das políticas estatais (1), tema que é retratado no próximo capítulo.

2.2 RELAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

Segundo definição do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, as OSCs são “entidades de livre associação e participação social que desenvolvem iniciativas de interesse público sem fins lucrativos”. Elas podem ser associações de bairro, cooperativas, ONGs, entidades religiosas etc. Apesar de sua variedade de composições, as OSCs devem atender a critérios mínimos como serem: 1) privadas, ou seja, não estatais; 2) sem fins lucrativos; 3) institucionalizadas; 4) autoadministradas e 5) voluntárias (18).

O surgimento e crescimento das OSCs (ou ONGs) teve significativa relevância na garantia de direitos sociais, principalmente a partir dos anos 60 e no período de Ditadura Militar. Com a criação das OSCs, houve uma considerável relevância na garantia de direitos sociais a partir dos anos 60, em que as ideias keynesianas e o *welfare state* após a Segunda Guerra influenciavam o advento de políticas no âmbito social (14).

A participação considerável dessas organizações tem sido objeto de discussão nos âmbitos político e acadêmico, no que se refere ao papel social que possuem na interface entre sociedade civil e políticas públicas. Podemos afirmar que a relevância dos papéis desempenhados por essas organizações no enfrentamento a desigualdades sociais parece ser um consenso; no entanto, as diferentes formas de atuação, ou melhor, as diferentes configurações estabelecidas com a administração pública são determinantes nas formas como as entidades podem, de fato, fortalecer as políticas públicas ou enfraquecer a responsabilidade do sistema político público diante das problemáticas sociais (1).

Entre as diferentes teorias que apresentam distintos desenhos nessa relação, Young (19) sugere que há três formas de atuação das OSCs na sua relação com o Estado, sendo a

primeira complementar, ou seja, atuando de forma autônoma nas áreas de maior ausência da administração pública; a segunda, de forma complementar, em que OSC e Estado atuam de forma conjunta, podendo ele destinar recursos à organização; por fim, a atuação das OSCs que ocorre por meio de *accountability*, estabelecendo uma relação adversária com o Estado, na medida em que pressionam por maior transparência das ações públicas. Pensando ainda em cenários em escala nacional, essas relações entre Estado em sociedade civil, abarcando dentro desse escopo as OSCs, podem constituir uma relação vertical, sendo sua forma máxima de expressão com forças repressivas, ou horizontal, na qual as organizações possuem espaços legítimos na formulação e execução de políticas públicas (20).

Essas entidades, pertencentes ao Terceiro Setor, são compreendidas como formas de Organização da Sociedade Civil criadas frente aos desafios do Estado em garantir uma cobertura ampla de suas políticas que, enquanto se afinam para estratos populacionais menores, enfrentam desafios com relação às particularidades geográficas, culturais e do próprio público atendido (16). A proximidade de atores a essas realidades e sua expertise em determinadas especialidades são consideradas de extrema relevância para a resolutividade e efetividade de políticas públicas, principalmente em contextos que desafiam a exequibilidade da burocracia estatal (17).

Segundo o estudo realizado por Lopez e Abreu (17) com gestores públicos, o conhecimento especializado é considerado uma das principais motivações no estabelecimento de parceria entre Estado e OSCs, como forma de fortalecimento e de qualificação de políticas públicas, além de sua capacidade de engajamento com a população. Dentre elas, as ONGs são vistas como importantes interlocutoras representativas de determinados setores sociais, como a juventude, população negra, mulheres, pessoas soropositivas, entre outros grupos societários mais vulneráveis (18). Essas organizações demonstram possuir a competência e a capilaridade adequada para contribuir para o alcance a populações em situação de extrema vulnerabilidade

social, que frequentemente apresentam maior dificuldade de acesso a serviços públicos, por vezes resultante da falta de formação adequada de equipes locais para o atendimento às demandas específicas dos grupos mencionados. É possível evidenciar, no processo de trabalho das ONGs, sua capacidade de atuação com maior qualidade em menor escala. Essa atuação local poder ser considerada importante na ampliação do processo de implementação de políticas, para garantir maior cobertura de beneficiários(as) (17).

Contudo, há de se considerar com cuidado o papel central das organizações nas políticas públicas. Atualmente, a importância dessas entidades parece ser um entendimento comum entre os diferentes setores administrativos; todavia, podem atuar de forma suplementar, atendendo às demandas que o Estado não consegue suprir, ou de forma complementar, atuando em parceria com o Estado, próximas a agentes da administração pública no processo de elaboração, implantação e execução das políticas públicas (18).

Como bem lembram Behring e Boschetti (14), em meados dos anos 70, a intervenção estatal na economia, defendida pela teoria keynesiana como mecanismo de estabilidade econômica global, passa a ser criticada diante do contexto de inflação acentuada e de profunda recessão. Frente a essa conjuntura, movimentos neoliberais apontavam os gastos públicos com políticas sociais e o fortalecimento de movimentos operários como fontes de limitações do mercado, cuja prerrogativa baseia-se na larga expansão como forma de impulsionar a economia nacional (14).

Apesar da tendência internacional de redução da intervenção estatal, no Brasil houve o fortalecimento dos movimentos sociais entre as décadas de 70 e 80, momento em que se expandiram políticas de corrente progressista. Não que no Brasil não avançassem conjuntamente com as políticas sociais os interesses do mercado, mas essa tendência última viria a se fortalecer em solo nacional nos anos 90, marcada pela Reforma Gerencial, quando há

uma expansão significativa das OSCs como estratégia de privatização das responsabilidades estatais em face das desigualdades sociais (1).

A participação da sociedade civil passa por profundas mudanças na dinâmica relacional com o Estado que, segundo Dagnino (1), seguiu de formas distintas a partir da influência de diferentes projetos políticos. Os projetos aos quais a autora se refere são circunscritos em momentos históricos distintos, sendo de um lado o aprofundamento democrático brasileiro, demarcado no período posterior ao regime militar, que busca uma relação de equilíbrio entre os interesses da sociedade e o comportamento estatal; e do outro, um projeto político neoliberal, fortalecido no período democrático, que busca uma participação cada vez menor do Estado nas ações sociais públicas.

Posto que existam interesses distintos entre os projetos, a participação ativa da sociedade civil é um objetivo em comum, sendo uma sociedade civil que fortalece a atuação do Estado na elaboração e implantação de políticas públicas e, também, um projeto em que as organizações civis assumem as responsabilidades públicas, principalmente no sistema de garantia de direitos. Esse processo de deslocamento semântico da participação social é denominado por Dagnino (1) de “confluência perversa”, em que a ideia de uma sociedade civil ativa possa ser tanto a partir de um papel de enfrentamento ao Estado, exigindo uma agenda comprometida, quanto a partir da absorção do papel do poder público, ocupando as lacunas em termos de defesa de direitos sociais.

Em meio à progressão do mercado competitivo internacional e ao avanço dos ideais neoliberais no contexto político, novas reformas foram construídas e propostas, buscando garantir a fatia do mercado dentro do projeto democratizante brasileiro. Dentre elas, destacou-se a Reforma Gerencial, também conhecida como Reforma Administrativa, nos anos 90. Essa nova proposta pretende descentralizar o poder estatal, transferindo parte de suas atividades para o setor privado, incluindo as OSCs, que passam a ser subsidiadas para desempenhar funções

em áreas estratégicas de atuação estatal (18). Parte da finalidade da Reforma Administrativa tem como fundamento o fortalecimento dessas organizações, expondo a relevância do poder público em seu financiamento.

A influência dos projetos neoliberais no Brasil e na América Latina aprofunda mudanças culturais que reorganizaram as relações da vida pública. No Brasil, especificamente, esse novo projeto é implementado e agregado dentro de um sistema democrático consolidado ao longo dos anos 80. A partir das experiências de controle social, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, são criadas outras instâncias que disputam o projeto político no interior de uma sociedade civil ativa e propositiva, contendo estratégias específicas vinculadas a projetos neoliberais. Tais processos ganham maior visibilidade à medida que se perde parte do seu caráter confrontador para serem absorvidos pelo aparato estatal (1). Apesar de uma atuação conjunta entre sociedade civil e Estado, há diferenciação da natureza dessas relações que parecem ter semelhanças mais no nível do discurso do que na prática.

A narrativa de uma abertura política e democrática usada como base dessas ações, em que a participação social não é tolhida de forma ostensiva, mascara a diminuição da autonomia das mobilizações sociais e do controle social. Dagnino (1) afirma que esse processo não ocorre exclusivamente em solo brasileiro, mas compõe os caminhos percorridos no Brasil em busca de uma adequação política e econômica em nível global. Como resultado dessas adequações entre distintos projetos políticos de menor participação do Estado, a autora destaca o fomento da criação de OSCs e ONGs. Ao mesmo tempo, observa-se a marginalização e criminalização dos movimentos populares, transferindo de forma cada mais intensa a ideia de participação social ligada às organizações civis, consideradas

Dotadas de competência técnica e inserção social, interlocutores “confiáveis” entre os vários possíveis interlocutores na sociedade civil, elas são freqüentemente vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil (1).

O debate faz-se dramático à medida que a inserção dessas organizações representa a possibilidade de trazer resultados positivos concretos, principalmente na diminuição dos impactos das desigualdades sociais. O ponto sensível, de necessário destaque, localiza-se no distanciamento dessas organizações dos movimentos sociais, ao passo que se tornam prestadoras de serviços contratadas para assumir as responsabilidades da iniciativa pública na garantia de bens e serviços sociais. Assume-se, assim, que as ONGs são representantes da sociedade civil, mesmo em contextos em que a sua atuação parece estar mais ligada a sua capacidade técnica do que a uma organização natural entre suas equipes e a população da qual se diz representante: “O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social” (1).

A ideia de “solidariedade” e filantropia ocupam o espaço da atuação da sociedade civil, promovendo a despolitização da participação, já que as iniciativas são fragmentadas e individualizadas, esvaziando o debate público sobre temas como pobreza e desigualdade social. Somada a isso, está a sensação de um desempenho ativo do Estado através da sua “atuação” por meio de ONGs, quando transfere suas responsabilidades de implementação das políticas públicas a essas organizações, ao passo que não as integra nos núcleos de decisão na formulação das políticas que elas irão executar, como bem nota Dagnino:

Por outro lado, em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas (1).

Sendo assim, o que se observa com a reforma administrativa de 1995 é o distanciamento das instâncias participativas deliberativas e a transferência do entendimento de participação social exclusivamente voltado para o âmbito de gestão das políticas públicas.

A mesma problemática semântica acima retratada aplica-se ao conceito de cidadania, com as mudanças culturais implicadas pelos diferentes projetos políticos. As formulações culturais e políticas, engendradas pelos movimentos sociais durante o final dos anos 70 e ao longo dos anos 80, concebiam a ideia de cidadania não somente a partir do acesso a direitos básicos, como saneamento, saúde e educação, relacionados também com demandas de grupos sociais específicos. É defendida, no projeto democrático, a constância dos processos de criação de novos direitos, que surgem a partir dos espaços de mobilização e construção política.

O conceito de cidadania aqui empregado consiste no processo de mudanças profundas nas relações de todos os níveis sociais, na busca por formas relacionais mais igualitárias, “tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social.” (1). A noção de cidadania a partir da ótica neoliberal reduz-se à capacidade de indivíduos de se inserirem no sistema de consumo e os temas relacionados às desigualdades são inscritos em uma arena despolitizada, que enfatiza o trabalho voluntário e filantrópico. Essa premissa política limita-se às provisões legais de acesso a direitos já existentes.

Portanto, trata-se de um projeto empresarial em que se funda parte do Terceiro Setor. Ao assumirem parcialmente o papel do Estado, essas iniciativas reduzem a força motriz de engajamento social pela justiça e igualdade. A própria nomenclatura “Terceiro Setor” é problematizada pela autora, ao conceber a ideia dessa fração da estrutura social de natureza à parte do Estado e da vida política. O problema apontado na temática da cidadania está no entendimento do acesso a direitos mais próximo de uma ideia de subsistências para populações

mais vulnerabilizadas, as ditas “comunidades carentes”, do que de sujeitos com direito a direitos.

Pensando nessa relação de “confluência perversa”, a questão da autonomia parece ser um tema relevante neste ponto, considerando a reivindicação de movimentos sociais por formas mais independentes de organização no contexto de um Estado centralizador entre os anos de 1977 e 1985 (10). Enquanto os movimentos sociais lutavam por maior independência durante esse período, as organizações sociais, a partir dos anos 90, passaram a buscar maneiras de atuar em formato de cooperação com o aparato estatal. Devemos ressaltar uma mudança de contexto dentro do próprio Estado entre os períodos pré e pós-democrático, que anteriormente exercia papel centralizador da vida pública e, posteriormente, passa a assumir a responsabilidade sobre o bem-estar social, identificando nessas organizações um potencial suporte no atendimento às crescentes demandas sociais.

A questão referente à autonomia e à independência também aparece em um estudo realizado na região metropolitana do Rio de Janeiro, com dirigentes de ONGs atuantes nas áreas de saúde, educação, direitos de minorias e defesa do meio ambiente (9). É possível notar a complexidade que envolve o tema da autonomia das organizações civis, visto que essa qualidade é identificada pelos entrevistados como um diferencial entre ONGs, Estado e mercado, tendo em vista que este está atrelado ao lucro e aquele influenciado pelos interesses políticos partidários. Contudo, essa autonomia possui limitações, pois é colocada em segundo plano, conforme as organizações se veem compelidas a buscar formas de financiamento público como meio de subsistência e de estabilidade financeira. Lima Neto (9) usa a expressão “via de mão dupla” para traduzir essa relação contraditória, na qual o Estado, ao mesmo tempo que potencializa os resultados da ONGs e amplia seu alcance populacional, também coloca obstáculos que comprometem a autonomia dessas entidades.

Consideradas as contribuições de Dagnino (1), concordamos com a autora ao afirmar os perigos da fusão do entendimento de participação social por meio da representatividade das organizações sem fins lucrativos. Vê-se um prejuízo na percepção de independência atrelada ao necessário distanciamento crítico em relação à administração pública. Ainda assim, consideramos importante o papel dessas organizações no fortalecimento das políticas públicas por meio de sua atuação direta com comunidades e populações específicas, as quais o aparato público encontra dificuldades de acessar. Ressaltamos a complexidade do assunto e entendemos que o tema sobre autonomia e independência encontra-se no cerne do debate colocado sobre essa relação entre OSCs e Estado, mas sabemos que essa problemática não resolve a equação das iniciativas civis auto-organizadas e a ausência do Estado em determinados setores (geográficos e populacionais) sociais.

Retomando o estudo realizado pelo IPEA sobre a autopercepção das ONGs, essas, ao se autodefinirem, afirmaram atributos relacionados a uma dimensão da função que desempenham. A primeira, de servir à sociedade, aparece como fator preponderante. O termo “servir” refere-se à capacidade que as organizações possuem de ofertar serviços a segmentos sociais da população. Um segundo fator apontado pelos entrevistados diz respeito à habilidade das ONGs de articular, a partir da sua capacidade de “promover a participação e a articulação da sociedade, oferecendo os instrumentos necessários para que as próprias pessoas reivindiquem seus direitos” (9). No quesito representar, dizem-se defensoras dos direitos e interesses de segmentos sociais dentro dos espaços de articulação política. Como última função mencionada pelos entrevistados, a de transformar foi apresentada a partir da intenção de promover mudanças, como a redução da desigualdade social.

No que se refere à dimensão funcional dessas organizações na sua interface com o Estado, os atributos mais mencionados, segundo Lima Neto (9), foram complementar as ações do Estado, seja por meio de sua expertise seja pela sua proximidade com as bases, e substituir

o poder público, na ausência da gestão pública. A aparente semelhança entre os termos escolhidos é diferenciada a partir de um significante positivo ou negativo do comportamento estatal, sendo o primeiro ligado a uma atuação ativa da gestão pública em um trabalho de colaboração entre as partes e o segundo associado a uma falta de proatividade do ente governamental no atendimento à população. Por último, o atributo de fiscalizar, mencionado de forma mais tímida, indica um posicionamento de caráter confrontador das ONGs com o Estado (9).

Em relação às diferenças que essas organizações percebem entre si e o Estado, a agilidade e a independência são apresentadas como pontos positivos em face da máquina burocrática estatal. “A maior parte dos entrevistados acredita que as ONGs são instituições autônomas e mais enxutas e mais eficientes que o Estado, com a sua pesada burocracia.” (9). Apesar do peso do engessamento burocrático que algumas instituições enfrentam, principalmente no trabalho colaborativo com o Estado, sua maior flexibilidade apresenta-se como fator favorável para o enfrentamento desses obstáculos. As características apontadas pelos entrevistados como fatores que diferenciam as ONGs do Estado também foram mencionadas nas características declaradas na etapa da pesquisa de autodefinição postas por eles, como por exemplo a independência e a autonomia, conforme sinaliza Lima Neto:

As ONGs também foram apontadas como instituições autônomas, menos sujeitas à interferência de interesses políticos partidários e aos interesses de mercado (variável “independência”), além de menos burocráticas e mais eficientes (variável “agilidade”) (9).

Juntamente com os critérios de agilidade e independência, o caráter “não universal” também foi apontado como uma diferencial dessas organizações, dado que prestam serviços a populações específicas. Essa mesma característica retoma a função de representar segmentos sociais pouco ou não representados diante do Estado. Podemos colocar que, de forma associada a essa característica, estão a capacidade dessas organizações de atuar com públicos específicos

e a proximidade que possuem com as bases, ou seja, o trabalho em menor escala que permite a aproximação com seu público.

O trabalho voltado para comunidade é visto aqui como um ingrediente fundamental para superar o formalismo e a distância do Estado em relação a seus cidadãos. Deste modo, a proximidade com o público-alvo permite às ONGs um acompanhamento mais individualizado de suas ações, exigindo uma sensibilidade particular (9).

Como vantagens, os entrevistados declararam que as ONGs possuem maior “comprometimento idealista-individual”. Seguindo esse argumento, às ONGs é atribuído um fator elementar ideológico que fundamenta seu trabalho em “fazer o que gosta” e “amar o que faz”, distinguindo-se, por exemplo, de uma atuação aspirando ao lucro ou aos interesses políticos partidários. Como desvantagens comparadas ao Estado, os entrevistados apontaram a insuficiência de recursos e de estrutura e, conseqüentemente, a falta de sustentabilidade financeira institucional. Tal fator contribui para uma relação de dependência do subsídio público, “sujeitando-se às incertezas e descontinuidades do financiamento governamental” (9).

2.3 FORMAS DE PARCERIA ENTRE ESTADO E OSC

Apesar de uma importante atuação de entidades sem fins lucrativos ao longo dos anos 70 e 80, estudos revelaram que o crescimento massivo desse tipo de organização ocorreu no período pós-democratização. Podemos considerar que o crescimento se deu tanto pela abertura democrática, permitindo a reativação de associações civis, concentradas nos campos da saúde, educação, assistência, infância e juventude (21), quanto pela influência de tendências neoliberais, que tinham essas organizações como potenciais substitutas da administração pública nas áreas de garantia de direitos sociais (1). O aumento significativo da participação das organizações nos temas de interesse público, somado à falta de instrumentos legais claros, capazes de incorporar a diversidade dessas organizações e as distintas formas associativas com

o Estado, geraram um ambiente de insegurança jurídica entre ambas as partes (22). Os convênios, que até então eram o meio mais comum de relação de parceria entre o setor privado e o setor público, tinham como base um conjunto disperso de normas, com delimitações frouxas pulverizadas entre portarias, decretos e instruções normativas datadas desde a década de 30 (23).

Com vistas à necessidade de promover instrumentos legais precisos e estudos mais aprofundados sobre o papel das OSCs no setor público e à expansão da acepção de bem-estar social, durante o governo Fernando Henrique Cardoso foram criados espaços e mecanismos para se debruçar sobre tal tarefa. Em 1997, iniciou-se o processo de interlocução política entre representantes das entidades ligadas ao Terceiro Setor e do governo, criando-se espaços de discussões para a instituição dos contornos necessários para o desenvolvimento de instrumentos legítimos, adequados e capazes de mediar a relação entre OSC e Estado (24). Durante esse período, foram criados dois importantes marcos legais: a Lei 9.637/98, que institui as Organizações Sociais – OS, e, posteriormente, a Lei 9.790/99, que qualifica as entidades privadas de interesse público enquanto Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, instaurando o Termo de Parceria como proposta de aperfeiçoamento dos convênios (24).

A despeito de apresentar um novo dispositivo, que pretende melhorar as condições de relação entre OSC e Estado, esse novo modelo foi acatado de forma tímida pelas OSCs (25). A nova proposta de Termo de Parceria não substituiu os convênios e o modelo de OSCIP não se adequou às diferentes dinâmicas e características das OSCs existentes, havendo uma baixa de adesão ao novo protótipo apresentado (2). Observou-se também resistência ao modelo de Termo de Parceria por não possuir regras claras de procedimentos de escolha na contratação de instituições, abrindo margem à conveniência e oportunidade do gestor público (26). Ainda que se mantivessem os problemas de rigidez na aplicação de recursos, os convênios continuaram

sendo principal instrumento de contratualização entre a administração pública e o setor privado (27).

Após a instauração de inquérito, em 2007, pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI das ONGs, e a denúncia de diversas irregularidades encontradas na parceria entre organizações privadas e governo federal em 2011 (20), esse ente federativo foi pressionado pelas OSCs a incluir na agenda de governo o tema sobre as parcerias entre entidades privadas sem fins lucrativos e a administração pública (26). Após as denúncias e a crescente criminalização das ONGs, houve uma mobilização tanto por parte das OSCs quanto do governo federal para a criação de um marco definitivo, claro e acessível para regular a relação entre ambas as partes. Como resposta às pressões em torno do tema, houve o fortalecimento do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, existente desde o governo Fernando Henrique Cardoso, e a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, já no Governo Dilma (23), para discussão sobre o novo Marco Regulatório das OSCs. Após idas e vindas no Congresso Nacional, em 2014 é aprovada a Lei 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, que estabelece um novo regime jurídico próprio para parcerias entre administração pública e OSCs.

Trata-se de um regime jurídico estruturante, de âmbito nacional, que passa a reger as parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, e oferece resposta a um conjunto de demandas há mais de uma década pleiteada por OSCs, gestores públicos e órgãos de controle (26).

Dentro da nova legislação, há dois regimes específicos de parceria, sendo estes: de colaboração, pertinente à execução de políticas públicas de forma contínua pelas OSCs; e de fomento, que indica ações de incentivo a práticas específicas desenvolvidas pelas OSCs ou a destinação de recursos para a obtenção de infraestrutura (26). Sendo assim, os Termos de Parceria passam a substituir os convênios, aplicando critérios mais adequados à realidade das

OSCs, oferecendo maior transparência e utilizando mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação ao longo do período de exercício da parceria (26).

No ano de 2015, é feita uma nova atualização com a Lei 13.204, que fica conhecida como Novo MROSC. A nova lei institui um novo regime jurídico, de cooperação, no qual se formalizam relações de parceria entre Estado e OSCs que não envolvam a transferência de recursos financeiros (28). O Novo MROSC traz avanços inovadores como, por exemplo, a simplificação do Plano de Trabalho para todas as parcerias, e substitui indicadores quantitativos e qualitativos por parâmetro mínimo de aferição (28).

Mendonça e Segatto (27) apresentam quatro formas de financiamento estatal às OSCs, a saber: 1) Convênio; 2) Auxílio; 3) Contribuição e Subvenção Fiscal; 4) Isenções e Imunidade. Os convênios, atualmente, estão representados aqui na forma de Termos de Parceria, podendo ser Parceria de Colaboração ou de Fomento, como já mencionado. No que tange às formas de financiamento por meio de auxílio, ele se dá pela transferência de capital derivada da lei orçamentária para atender a ônus ou encargo assumidos pela União. A contribuição ocorre por transferência corrente ou capital concedido em virtude de lei, sem contrapartida de serviços. A subvenção social é usada por organizações prestadoras de serviço nas áreas de educação, assistência social ou médica, cadastradas pelo CNAS para a cobertura de despesas dessas entidades. Por fim, a isenção tem como instrumento principal o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS, sendo as entidades beneficiadas como prestadoras de serviço, nas áreas de assistência social, educação e saúde, isentas de contribuições para a seguridade social.

Não obstante os avanços concernentes à sistematização do papel de ambos os atores (público e privado sem fins lucrativos), é possível observar essa relação como uma “faca de dois gumes” (28). O estabelecimento de relação de parceria com a administração pública permite às OSCs maior estabilidade, principalmente do quadro de funcionários, garantindo

salários fixos dentro da legislação trabalhista vigente. Para a gestão pública, essas organizações apresentam alternativas e tecnologias inovadoras para o desenvolvimento de políticas públicas a partir de experiências exitosas (17). Contudo, a relação de dependência das organizações de financiamento público torna frágil a sustentabilidade organizacional, à medida que possui poucas fontes de recursos próprios.

Por um lado, existe uma constatação generalizada de que dificilmente as ONGs poderiam realizar satisfatoriamente as tarefas as quais se propõem executar sem as parcerias com o Estado, já que este é um provedor importante de recursos materiais e um ator estratégico na elaboração e execução de políticas públicas. Por outro lado, existe também uma concordância em direção oposta, isto é, a ideia de insuficiência do Estado, que depende das ONGs para ampliar e potencializar os resultados das políticas públicas (9).

Além disso, no contexto brasileiro, a relação de parceria entre administração pública e OSCs evidencia uma série de trâmites jurídicos e administrativos burocráticos que impõem certa expertise sobre o aparato público, que podem ser desafiadores às organizações menores e menos profissionalizadas na tentativa de cumprir todas as exigências necessárias. O mesmo se aplica para obtenção de certificados para o acesso a financiamento por subvenções e isenções (27). Para outros autores, esse processo de absorção dos conhecimentos da política pública é um elemento de aprendizagem institucional importante que pode ser aproveitado no processo de auto-organização.

O fortalecimento da capacidade da gestão das OSCs, ou seja, a profissionalização de sua gestão para uma melhor definição da estratégia institucional e conseqüentemente a maior chance de alcance dos objetivos é apenas um dos aspectos gerenciais de sucesso da gestão de parcerias entre estas organizações e o Estado[§] (18).

[§] Salgado VAB. Uma análise crítica dos modelos de parceria entre o poder público e entidades do terceiro setor. [s. l.] [s. n.], 2013 apud (18)

Segundo o estudo realizado, em 2014, pelo IPEA (17), sobre a percepção de gestores federais no que diz respeito à realização de parcerias com as organizações da sociedade civil, observaram-se ao menos 6 motivos apontados por eles para a realização de parcerias com as organizações: 1) internalizar conhecimento especializado (expertise); 2) fortalecer a rede de atuação de ONGs; 3) aproveitar a capilaridade territorial; 4) ampliar a legitimidade das políticas públicas; 5) suprir quadros da burocracia para a implementação das políticas e 6) aproximar-se das demandas dos beneficiários.

A principal característica apontada como vantagem do estabelecimento de parceria com OSCs apontada pelos gestores dá-se pela absorção da máquina pública de conhecimentos especializados, a partir da experiência dessas entidades como forma de aprimoramento das políticas públicas. “Às ONGs reserva-se o papel associado ao desenvolvimento de metodologias — reportadas nas menções de criatividade e conhecimento especializado das organizações que posteriormente seriam internalizadas pela burocracia...” (17).

O fortalecimento da rede de ONGs ocorre pelo financiamento estatal que, mesmo de forma temporária, promove a sustentabilidade para que entidades possam desenvolver e dar continuidade às suas ações. Da mesma forma, esse exercício de fortalecimento da rede de ONGs também propicia a ampliação da legitimidade das políticas públicas a partir de sua associação com entidades que possuem capilaridade e capacidade de mobilização com determinados grupos sociais. A agilidade, considerando a maior flexibilidade de decisões dessas organizações, também foi uma característica apontada como vantagem.

Explicitados os desafios e os pontos positivos referentes à relação de parceria entre Estado e OSC, não se pretende nem demonizar essa relação nem determinar como solução para a ausência de iniciativas públicas de assistência à população de forma geral. O debate sobre participação civil, organizações privadas e políticas públicas é complexo e envolve diferentes atores e ações que merecem um olhar atento sobre os avanços e os problemas, que devem ser

objeto de novas tecnologias e instrumentos de aperfeiçoamento para o alcance da efetividade das políticas públicas no desenvolvimento de formas mais digna de vida à população.

2.4 DESIGUALDADES SOCIAIS E SAÚDE

O debate sobre desigualdades sociais e a sua relação com as condições de saúde de populações vulneráveis também teve, em seu cerne, evoluções e mudanças significativas até as formulações mais recentes. A partir do final dos anos 70, a questão da pobreza colocou-se como elemento central no contexto de saúde populacional, levando em conta as condições de vida consequentes da privação de acesso a bens e serviços. Contudo, essa explicação torna-se simplória quando verificadas somente as condições econômicas como centrais no entendimento sobre o processo de saúde/doença. Estudos constataram que os países a apresentarem melhores índices de saúde não são os mais ricos necessariamente, mas sim aqueles cuja composição social é organizada de forma mais coesa, ou seja, mais igualitária. Portanto, as problemáticas relacionadas à saúde seriam mais resultantes das desigualdades na distribuição de riqueza do que da concentração elevada dos níveis econômicos nacionais** (29). Advém daí a transição da interpretação da questão da saúde como simples fator de privação econômica individual para a esfera coletiva, envolvendo tanto as camadas economicamente desfavorecidas quanto aqueles com maior concentração de riqueza (29). Trata-se, então, de um problema no nível das relações sociais, que tem como premissa a forma de organização social como produtora de contextos de saúde mais igualitários ou mais desiguais (29).

As investigações sobre os determinantes sociais nas linhas mais tradicionais, marcantes no movimento da Reforma Sanitária, conduzem as análises históricas, políticas e econômicas através da estrutura de classes sociais (29,30). A tradição política progressista de operação pelas classes colaborou para importantes avanços na área dos direitos trabalhistas e

** Wikson RG. *Unhealthy Societies*. Londres: Routledge; 1996 apud (29)

para a inserção econômica das camadas mais pobres a partir de um projeto de universalização dos direitos sociais no Brasil (30). Em meados do século XX, outros grupos sociais passaram a reivindicar uma agenda política de alteridade, com o devido reconhecimento das diferenças dos segmentos sociais que são prejudicados quando colocados em pé de igualdade com outros, sem a devida contextualização histórica das dinâmicas relacionais entre esses diferentes grupos. Esse novo elemento de debate sobre desigualdades sociais é evidenciado com a focalização de grupos socialmente desfavorecidos, os quais possuem suas vulnerabilidades oriundas de diferenças historicamente produzidas, adentrando-se na discussão da temática de injustiça social ou iniquidades sociais (30).

Desde a publicação da Carta Magna em 1988, o repertório de políticas ganhou corpo a partir de leis específicas que deram base institucional à ação social do Estado na garantia de um conjunto de bens e serviços universais. No artigo n.º 194, são asseguradas à população brasileira políticas de seguridade social, sendo elas “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (31).

Em 1990, é promulgada a Lei 8080, instituindo a Lei Orgânica do SUS, que reconhece a saúde como direito de todos(as) e dever do Estado, substituindo as práticas da medicina previdenciária (32). No mesmo ano, é também criado o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, pela Lei 8.069, importante marco histórico na proteção dos direitos da população infantojuvenil no Brasil. Em 1994, é criado o Programa Saúde da Família – PSF, como proposta de reestruturação das estratégias de assistência em saúde, com foco na diminuição da mortalidade infantil e na maternidade, principalmente em regiões mais remotas e vulnerabilizadas no Brasil (33).

Na área da Assistência Social, em 1993, foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, transferindo ao Estado a responsabilidade sobre a assistência social

à população de baixa renda, da qual as instituições religiosas e iniciativas civis se ocupavam até então, com a prevalência de iniciativas assistencialistas (12). Em 1996, foram criados o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Benefício de Prestação Continuada – BPC, voltado para a população com deficiência e os idosos de baixa renda (12). Entre os mais importantes avanços nas políticas sociais brasileira, o Bolsa Família, criado em 2003, representa um dos marcos mais significativos e polêmicos no contexto político dos programas de transferência de renda. Na área da educação, é assegurado o acesso universal ao Ensino Fundamental, sob responsabilidade da União, de forma gratuita e universal. Em 1996, é criada a Lei de Diretrizes Básicas para a Educação – LDB, constando a organização federativa do Ensino Fundamental brasileiro (12).

Após um amplo repertório legislativo no âmbito da proteção social, discussões mais recentes sobre as desigualdades sociais passaram por reformulações necessárias, na tentativa de maior aproximação a um projeto político universalista ideal. Para tanto, as concepções teóricas e políticas focadas somente nas condições correlatas às classes sociais precisariam ser superadas. A introdução das pautas identitárias passa a ocupar lugar central no direcionamento para maior eficácia político-social, apoiada na condução das ações sociais públicas voltadas às necessidades específicas de grupos historicamente marginalizados, considerando características como raça/cor, gênero, orientação sexual, idade, etnia, dentre outras diversidades sociais (30).

O tensionamento evocado pelos movimentos sociais torna primordial a afirmação positiva da alteridade, em que a igualdade de direitos só é possível quando assegurados o respeito e a afirmação da diferença (30). Mesmo com a focalização dos grupos sociais, não há necessariamente o abandono ao projeto de universalização de direitos. A defesa dessa prerrogativa tem como base o entendimento de que somente pelo respeito às particularidades dos diferentes segmentos sociais e de suas vulnerabilidades específicas é possível o alcance de projetos políticos universalistas efetivos. Esse é um momento decisivo para a consolidação das

concepções acerca das iniquidades sociais e as formulações políticas em torno do que viria a ser classificado como Determinantes Sociais de Saúde – DSS.

Para a Comissão Nacional de DSS – CNDSS, “...os DSS são os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população.” (3). Para a comissão homônima da OMS, os DSS são as condições sociais em que as pessoas vivem e trabalham (3).

Durante o século XIX, importantes contribuições científicas apontavam para problemas biológicos relacionados a saneamento, alimentação e atividades ocupacionais junto ao processo de urbanização. Essa concepção miasmática da saúde propiciou um espaço importante de legitimação das ciências da saúde acerca da relevância ambiental no processo de adoecimento populacional e nos desafios para a saúde pública (34). O conhecimento da natureza de vida bacteriana via laboratórios de pesquisa orientava para um entendimento de saúde e doença voltado a estudos minuciosos sobre o comportamento desses seres microbiológicos.

Ao longo do século XX, as abordagens biologizantes e sociais tiveram diferentes momentos de tensões e disputas no discurso hegemônico sobre saúde, até que em 1948, com a fundação da OMS, a saúde é considerada não somente a ausência de doenças, mas também o estado completo de bem-estar físico, mental e social. Os anos subsequentes ainda foram marcados por alternâncias desses diferentes paradigmas no desenvolvimento científico em saúde, até o final dos anos 70, quando ocorre a Conferência de Alma-Ata. Nessa ocasião, de grande relevância no curso histórico da saúde mundial, é validada a importância dos determinantes de saúde relacionados às condições de todos os aspectos da vida humana. Somente no século seguinte foi criada a Comissão Mundial de Determinantes Sociais da Saúde – CMDSS, ligada à OMS (3).

A literatura sobre DSS debruça-se nas relações de iniquidades em saúde de grupos sociais específicos, isto é, nas consequências da condição de saúde humana a partir das relações

de desigualdade social (35). Segundo Nancy Adler^{††} (3), há três gerações dos estudos sobre iniquidades: a primeira geração, dedicada a descrever as relações entre saúde e pobreza; a segunda, preocupada com os níveis de gradação de saúde e doença a partir de diversos aspectos com base em condições econômica; e a última, e atual geração, voltada para os mecanismos e as estruturas sociais que produzem as iniquidades.

O principal desafio, atualmente, com relação aos DSS, é o de compreender uma cadeia complexa de conexões históricas, culturais e econômicas que se entrecruzam nas relações humanas e determinam diferentes formas de organização social, produtoras de maiores ou menores níveis de saúde. Tal entendimento desloca uma compreensão rasa de que altas concentrações de riqueza, tanto de PIB total ou de PIB *per capita*, não estão diretamente ligadas a níveis satisfatórios de saúde populacional. A redução das iniquidades mostra a identificação de pontos cruciais e estratégicos que sejam capazes de produzir formas mais coesas de organização social.

Para melhor compreender as influências dos DSS, é preciso considerar dois níveis importantes dessa abordagem: um nível estrutural, ligado às relações sociais, e um nível intermediário, relacionado às condições concretas de vida (36). No âmbito dos determinantes estruturais, encontram-se as relações de poder, em que grupos privilegiados historicamente produzem e reforçam relações hierárquicas nos âmbitos social, cultural e econômico, por meio de controle e acesso a mecanismos que produzem desigualdades sociais. Tais mecanismos englobam valores e cultura, maior influência nas políticas públicas nas áreas de educação, saúde, trabalho e renda, além de terem influência no sistema econômico e nos mecanismos de participação social (36).

Já os determinantes intermediários são as condições de vida consequentes das relações de desigualdade, como condição de moradia, alimentação, acesso à água, saneamento,

^{††} Adler N. Behavioral and social sciences research contributions in NIH. [Internet]. In: *Conference on Understanding and Reducing Disparities in Health*, 23-24 out, 2006. NIH Campus, Bethesda, Maryland apud (3)

bem como fatores psicossociais, como exposição à violência e restrições econômicas (36). Os sistemas de saúde também devem ser considerados como DSS intermediário, podendo tender a dimensões culturais nacionais com perspectivas individualista ou coletivista (37).

Pensando as formas como as iniquidades podem afetar as condições de saúde, consideram-se os aspectos “físico-materiais”, que dizem respeito à condição de privação financeira e aos baixos níveis de investimento local em infraestrutura, ou seja, o acesso a bens e serviços. Outro aspecto importante refere-se às experiências pessoais psicobiológicas, a partir da percepção e das experiências ligadas ao contexto de desigualdade social, gerando prejuízos à saúde, chamados de “aspectos psicossociais”. Compreende-se que ambos os processos não ocorrem de forma paralela, mas interpelam os corpos simultaneamente em determinados contextos históricos, políticos e culturais, aludindo a uma dimensão ecológica desses diversos fatores no processo de saúde/doença, sendo esse o enfoque “ecossocial” das iniquidades em saúde. Por último, há um enfoque concernente às relações estabelecidas dentro desses grupos e suas formas de vinculação, em que a solidariedade e os laços comunitários fortalecidos configuram um “capital social” fundamental para a criação de redes de apoio capazes de produzir saúde em níveis coletivos e individuais (3).

Podemos ressaltar dois importantes determinantes estruturais que passaram a ser foco das políticas públicas de saúde a partir dos anos 2000: raça e gênero (38). A discussão sobre as discriminações de gênero e raça tornaram-se importantes na formulação das políticas, devido ao seu caráter amplo de desigualdade (38), considerando que a maioria da população residente no Brasil — atualmente, 51,8% mulheres e 52,7% negra (39) — encontra-se em situação de disparidade no arranjo social atual. O conceito de transversalidade é incorporado às políticas, de modo a compreender a sobreposição dessas discriminações, que geram situações de vulnerabilidades sociais na maioria da população brasileira. Portanto, classe, raça e gênero são elementos essenciais para se compreender o contexto de saúde de um território.

Entre os avanços identificados para responder às demandas sobre os grupos sociais e suas vulnerabilidades, podemos usar como exemplo a criação da Política Nacional de Atendimento Integral à Saúde da Mulher, em 2004, que evidencia o agravamento das condições de saúde da população feminina. Além dos DSS como classe social, cultura e moradia, são somadas as discriminações nas relações de trabalho e a sobrecarga das responsabilidades do trabalho doméstico não remunerado. A referente política foi criada como forma de enfrentamento aos moldes tradicionais com relação à saúde da mulher, com prevalência da atenção à maternidade — reforçando o papel meramente reprodutivo das mulheres no meio social. A política levanta não só o debate sobre os direitos reprodutivos, como também os impactos na condição de saúde das mulheres devido às relações desiguais de gênero (40).

Os desequilíbrios de gênero são refletidos nas leis, políticas e práticas sociais, assim como nas identidades, atitudes e comportamentos das pessoas. As desproporções de gênero tendem a aprofundar outras desigualdades sociais pela discriminação de classe, raça, casta, idade, orientação sexual, etnia, deficiência, língua ou religião, dentre outras (40).

Às mulheres são impostas condições injustas de trabalho, dada sua dificuldade de prover os cuidados familiares e atender às exigências do mercado formal, fazendo com que chefes de família afastem-se desse tipo de ocupação. É importante ressaltar um contexto que impossibilita as mulheres de atender às expectativas do mercado de trabalho formal, quando há impossibilidade de trabalhar horas extras ou horários noturnos, dificuldade de deslocamento, impedimento de viajar ou de se ausentar da própria família, além da necessidade de ausentar-se por emergências domésticas familiares, entre outros compromissos, como de saúde e educação dos filhos (41).

Essa qualidade específica do cuidado atribuído às mulheres é o que Tânia Navarro Swain (42) denominou de “dispositivo amoroso”. Dispositivo aqui deve ser entendido como representações sociais construídas pelos discursos que circulam socialmente, por meio de

mídia, cultura, normas, instituições, livros didáticos, dentre outros, que organizam a vida de sujeitos. Tal processo de construção da ideia de corpo-verdade da mulher faz parte do processo de subjetivação dos corpos femininos, que se inserem nas dinâmicas sociais pelas formas que predeterminam sua existência. “O dispositivo amoroso investe e constrói corpos-em-mulher, prontos a se sacrificar a viver no esquecimento de si pelo amor de outrem” (42). Nesse caso, a naturalização dos corpos das mulheres enquanto unicamente responsáveis pelos cuidados familiares e domésticos retiram de suas possibilidades concretas de vida as formas sustentáveis de ser responsável pelo cuidado daqueles que delas dependem e, ao mesmo tempo, de poder se ausentar de suas tarefas domésticas para exercer ofícios laborais para o sustento familiar.

A relação de gênero e a determinação de papéis socialmente estabelecidos impactam diretamente a vida das mulheres e suas condições de saúde, por conta da sobrecarga laboral, da exposição às violências e de outros fatores que estão direta ou indiretamente ligados às demandas de saúde dessa população. O mesmo ocorre com as demandas da população negra, que ainda possui obstáculos para a implementação efetiva da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, promulgada em 2009 (43). Segundo Faustino (30) o mito da “democracia racial” ainda paira sobre a sociedade brasileira, fazendo com que os(as) profissionais da área ainda atuem de forma negligente, dado o não reconhecimento de que as desigualdades étnico-raciais e o racismo institucional são determinantes sociais da condição de saúde da população negra. A gravidade do racismo no Brasil fica mais evidente ao se constatar a declaração de figuras públicas que atingem alto alcance populacional e que negam a existência do racismo em solo nacional, invisibilizando e fragilizando ainda mais a condição social dessa população (30).

A luta e a pressão dos movimentos sociais pelos direitos da população negra, com forte protagonismo das mulheres negras, conseguiram avançar no diálogo com setores públicos para assumir, na agenda política, a luta antirracista no âmbito institucional (44). Por outro lado,

os atores políticos historicamente abdicaram divulgar e conscientizar a sociedade civil sobre a importância de informações confiáveis e análises científicas que evidenciassem as desigualdades relacionadas às condições da população negra. Outra linha de atuação essencial para esse processo de avanço também estaria relacionada ao fortalecimento da identidade racial, na busca por romper com o processo de branqueamento da população, caracterizado enquanto produção subjetiva de adequação ao modelo branco como forma de inserção social, anulando as características raciais (44). Aqui o elemento simbólico também passa a fazer parte do campo de disputa política.

Entre os avanços históricos relacionados à identidade étnica, podemos destacar a autodeclaração racial nos censos demográficos, fortalecidas em 2001, após a II Conferência Mundial de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância religiosa realizada pela ONU, em Durban, na África do Sul. A inclusão do quesito raça/cor nos censos demográficos nacionais passou a ser um instrumento de reafirmação da identidade negra e de contribuição para o levantamento de informações dessa população (45). A autodeclaração da raça/cor é tida como importante ferramenta de visibilidade da população negra na busca pela afirmação da sua identidade étnica/política (44).

A grande questão dos estudos sociais em saúde parte da compreensão de quais fatores sociais, econômicos e políticos prevalecem sobre outros e quais dinâmicas possíveis interpelam-se e impactam na saúde de grupos e pessoas. A simples explicação de condições de saúde a partir do olhar individualizado não esclarece, por exemplo, por que determinados países apresentam condições de saúde melhores, embora tenham hábitos e comportamentos similares aos de seus vizinhos. O mesmo se aplica a diferentes grupos sociais, em indivíduos com hábitos similares, mas com chances de adoecimento distintas, o que aponta para uma complexidade de elementos que devem ser observados ao se pensar processos de saúde/doença, incorporando as condições de vida resultantes de processos históricos culturais e políticos.

2.5 CIDADES SAUDÁVEIS

O processo de industrialização no Brasil, intensificado no início do século XX, simboliza um divisor de águas no curso histórico de uso do território brasileiro (46). As atividades econômicas, voltadas majoritariamente para o mercado externo, passaram a ocupar-se internamente com um processo de produção e circulação territorial. O crescimento das indústrias na região Centro-Sul do Brasil, concentradas em São Paulo por muitas décadas, exigiam cada vez mais uma integração com as demais regiões do Brasil para adquirir matéria-prima, concentrada principalmente no Norte e no Nordeste.

A necessidade de integração do território nacional acentua-se a partir do processo de modernização da produção industrial. Apesar das ferrovias que ligavam as regiões rurais aos portos marítimos brasileiros, essa integração não é restrita à circulação de matéria-prima e mercadorias em solo brasileiro. Com a precarização do trabalho nas zonas rurais e a expansão dos meios de comunicação, responsáveis por divulgar as cidades — cuja condição de vida aparentava ser melhor —, há um processo de migração intensiva das populações rurais para os grandes centros econômicos do país. Afinal, “O desenvolvimento urbano era uma consequência imediata da combinação de dois fatores: a localização político-administrativo e a centralização correspondente dos agentes e das atividades econômicas” (46).

O início do século XX, até os anos de 1940, é marcado pelo incremento das máquinas de produção e de circulação (46). A mesma intensificação ocorre no surgimento de cidades em território brasileiro onde é centralizado o capital econômico (47). A aceleração marcada pela produção mecanizada e pelas máquinas de circulação em busca de maior agilidade no transporte de matéria e informação também se subscrive ao crescimento populacional urbano. Assim como se observa o aumento no número de cidades, testemunha-se também o crescimento da população que nelas vive. Enquanto nas regiões rurais do Brasil a expansão demográfica não alcançava as atividades econômicas proporcionalmente, havendo uma

persistência da pobreza — e, conseqüentemente, o abandono do campo —, as cidades cresciam 10% a cada ano e o número de empregados ou subempregados aumentava em ritmo ainda maior (46).

Em uma perspectiva sócio-histórica, apreende-se que ocorreu o surgimento das cidades não somente a partir do advento de maquinário, mas também a partir da expansão das forças produtivas humanas que, em busca de melhores oportunidades e condições dignas de vida, deslocaram-se de forma massiva em direção aos centros econômicos (46,47). Kazure-Cerquera (47), aludindo aos estudos de Choay^{‡‡}, expressa os impactos do crescimento massivo das populações urbanas, ainda no final do século XIX, em centros urbanos europeus cuja concentração nas atividades fabris logo apresentou problemas de saúde na população, decorrentes da emissão de poluentes e da precariedade da infraestrutura sanitária e urbana.

As respostas formuladas para o enfrentamento dos desafios relacionados ao adocimento populacional tiveram como alvo as condições de infraestrutura, transporte e moradia, desconsiderando as formas de uso territorial desigual e da divisão do trabalho. Conforme indica a autora, “Nesse caso, pode-se constatar que a implantação da intervenção físico-espacial esteve mais ao alcance do desenvolvimento econômico e menos da relação equilibrada entre cidade e meio ambiente” (47).

No Brasil, a escassez de recursos financeiros e a falta de qualificação profissional de migrantes recém-chegados de áreas rurais culminaram no agrupamento populacional em regiões inóspitas, com baixíssimas condições de habitabilidade. Da mesma forma, a dificuldade de adequação às exigências formais do mercado de trabalho e a indisponibilidade de terras provocaram o aumento progressivo de desemprego e subempregos nos centros urbanos (47). Assim, a falta de ações sociais do Estado para equiparar as condições desiguais de uso territorial “resultará no acúmulo do déficit habitacional que permeará todo o século XX.” (47).

^{‡‡} Choay F. *O Urbanismo: utopias e realidades*. São Paulo: Perspectiva; 1979 apud (47)

Segundo Kazure-Cerquera (47), A concepção de cidade ideal absorve as utopias do modernismo, afastando-se de uma cidade real, cujo cenário expõe abismos sociais e segregações visíveis entre favelas e bairros nobres. As características de uma cidade ideal e de uma cidade real diferenciam-se a partir do envolvimento ou não de estratificações sociais decorrentes do uso desigual do território e de suas consequências na vida cotidiana individual e coletiva. Nos centros urbanos, coexistem forças de diferentes estratos que disputam o território e não possuem as mesmas ferramentas e/ou influências para isso. As dimensões temporais também coabitam no espaço, carregadas de heranças históricas que definem e regulam as relações presentes. O surgimento das cidades, somado à ocupação massificada e desordenada, produziu uma estrutura social excludente, em que grupos com hegemonia política e econômica beneficiam-se de uma dinâmica socioespacial criada com o objetivo de manter as relações de poder e exploração.

As cidades, desde sua origem aos dias atuais, materializam mudanças dos sistemas político-econômicos, dos meios de produção em face das novas tecnologias, das altas densidades, provocadas em grande medida pelo êxodo rural acentuado entre os séculos XIX e XX, entre outras (47).

Desvela-se, então, o paradoxo das cidades, que costumam ser associadas ao desenvolvimento moderno e, por consequência, associadas a melhores níveis de saúde, ao passo que o crescimento urbano também é acompanhado do aumento de periferias que, independentemente do nível de desenvolvimento das zonas centrais, manifestam condições piores de saúde (48). Nesse sentido, o deslocamento de populações em direção aos centros urbanos em busca de melhores condições de vida afasta-as de condições escassas das zonas rurais; entretanto, atrai para um campo de disputa nas cidades. Com as possibilidades de vida previamente distribuídas, essas populações são forçadas a morar em localidades irregulares de habitação e submetidas a condições precárias de trabalho. A ideia de modernização das zonas urbanas parece esvaziar a dura realidade das consequências deletérias da migração forçada e a

falta de recursos disponíveis para o equilíbrio do uso territorial. Trata-se de um projeto de modernização que:

...ao mesmo tempo que arrancou o homem brasileiro da submissão e indigência da vida rural em que se encontrava, trazendo-o para as cidades e suas periferias e inserindo-o em formas modernas de relação de produção, o manteve afastado da política e da cidadania [...] (48).

Ainda assim, o processo de constituição das cidades dentro de uma lógica de exclusão e segregação social não necessariamente as coloca em uma perspectiva estática e fatalista. Há de se ponderar formas possíveis de mudanças socioespaciais que sejam capazes de tornar os espaços urbanos lugares melhores de se viver. Pensar a cidade enquanto um DSS compreende que esse é um lugar, no seu mais amplo sentido, onde não apenas os problemas sociais estão inscritos em suas diferentes formas de manifestação, mas também suas soluções possíveis (49).

Ao se ocuparem das reflexões sobre as tendências em torno do movimento pelas Cidades Saudáveis, Akerman, Fischer e Mendes (49) agrupam diferentes linhas de estudos em busca de pontos comuns que sejam relevantes para a construção de uma agenda estratégica comprometida com a transformação local, visando à qualidade de vida:

A lógica desse procedimento está ancorada no pressuposto de que para abrir o diálogo com outras perspectivas há que se partir, talvez, de algum marco conceitual comum sobre a cidade e pactuar quadros de desafios que tenha algum grau de consenso para que a armas de cada corpo de conhecimento possam ser mutuamente potencializadas (49).

Por conseguinte, a perspectiva de Cidades Saudáveis deve ser primordialmente pensada como estratégia de promoção da saúde. A compreensão da cidade como local em que a vida acontece é um imperativo tanto no planejamento urbano quanto nas dimensões políticas, representativas e simbólicas (49). Essa difícil tarefa não pode ser concebida fora de uma visão

coletiva, devendo englobar seus diversos agentes sociais e principais interessados nas dinâmicas relacionais. Uma cidade verdadeiramente saudável abrange uma ação ativa e conjunta, “e não inspirada por intelectuais tecnocráticos e imposta pelo Estado” (49). Tal concepção somente poderá ser operacionalizada a partir da influência e do monitoramento de seus cidadãos.

É importante lembrar que as estratégias de promoção da saúde centradas nos órgãos internos seria um equívoco, uma vez que a complexidade que envolve a vida perpassa as diversas dimensões da existência humana — apesar de um movimento de grande interesse das instituições de saúde. Planejamento urbano, saneamento básico, geração de renda e trabalho, enfrentamento às violências, acesso à cultura, lazer e educação possuem igual importância no processo de saúde/doença. Em uma perspectiva do direito à cidade, é imprescindível avançar em torno do direito “à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais”^{§§} (48). Portanto, a dimensão das relações sociais deve ser conciliada ao projeto de Cidades Saudáveis. “Nesse sentido, a agenda por Cidade Saudáveis ganha potencialidade ao resgatar valores fundamentais, como a democracia, solidariedade, equidade, ética e justiça.” (45). O direito à cidade está interligado não apenas à distribuição material dos recursos relacionados à infraestrutura urbana, mas também à participação nos processos de gestão e planejamento urbano em conjunto com a sociedade civil (44).

Essa proposição compreende que o avanço da garantia de direitos, por vezes eximida de uma estratégia de interlocução, está fadado ao fracasso, haja vista a dimensão holística das relações entre o crescimento das cidades e de suas periferias. A necessidade de se ter acesso aos direitos é a possibilidade de, com articulação, poder criar outros tantos, adequados aos diferentes contextos que se instauram no correr do curso histórico. O poder de

^{§§} Lefebvre H. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro; 2006 apud (48)

acesso aos centros urbanos, a possibilidade de criação de novos espaços e a organização de campos públicos de debate devem ser entendidos como tão essenciais quanto bens e serviços imprescindíveis à manutenção da vida. Portanto, a concepção de direito à cidade não pode ser distante do direito à cidadania (48).

Essa complexidade convoca a necessidade de mudanças de ordem política, econômica, cultural e social na elaboração de estratégias de política públicas, principalmente no âmbito da saúde. Daí a importância dos determinantes sociais e da qualidade de vida (50) para as ciências da saúde. A promoção da saúde será sempre incompleta se não for pensada a partir da perspectiva da justiça social e dos efeitos das iniquidades na vida cotidiana. As experiências concretas de vida estão diretamente ligadas aos níveis de participação social e de processos democráticos capazes de potencializar as forças comunitárias em prol da defesa da própria vida, como forma de garantia de cidadania plena.

Devemos, então, afastar a ideia de espaço enquanto local estático e procurar respaldo em uma perspectiva de ordem constante e polissêmica. O conceito de intersetorialidade representa, nessa linha, um caminho indispensável na formulação de políticas públicas, ao empenhar-se na dissolução do isolamento e da segregação das áreas do conhecimento na tentativa de “articular intervenções que vençam os desequilíbrios espaciais acumulados secularmente, na perspectiva de se vislumbrar uma cidade saudável e mais solidária” (47).

Com a criação e o fortalecimento das redes de cooperação intersetorial, é possível a contribuição de diferentes agentes para ampliar o espectro de interpretações dos problemas sociais, bem como propor possíveis soluções. Parte-se do entendimento de que diante da diversidade das problemáticas que envolvem diferentes contextos sociais e de saúde, cabe pensar os atores envolvidos no enfrentamento e na resolução desses desafios, considerando a amplitude da conjuntura caracterizada pela densidade populacional e pelas iniquidades

socioeconômicas históricas presentes. A inclusão de novos atores nesse processo inaugura práticas inéditas, que buscam a superação de vulnerabilidades sociais através de ações integradas entre os diversos órgãos e entidades. Conceitos como intersectorialidade e interdisciplinaridade são elementares em um processo de mudança cultural das organizações, de forma a romper com condutas fragmentadas, incidindo sobre a integralidade do sujeito, contextualizado em sua própria realidade (51).

Considerando a descentralização das políticas públicas como estratégia de resolução de problemas em nível local, julgamos aqui a importância dos diversos atores comunitários que atuam nas cidades e que se constituem enquanto recursos comunitários passíveis de serem agentes de produção de saúde. O entendimento de Cidades Saudáveis ultrapassa o escopo do sistema e dos serviços de saúde, considerando a constituição socioespacial em que ocorrem as relações humanas como ponto central de potencialização de tecnologias de produção de saúde. Logo, “Não há como negar a necessidade imperativa de que o campo da promoção da saúde nas cidades esteja em estreita vinculação e diálogo com os múltiplos saberes” (51).

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Esta pesquisa caracteriza-se como de caráter exploratório e de natureza qualitativa. Assim, foi realizado um estudo de caso baseado na história e na implementação do Coletivo da Cidade utilizando-se de análise documental e entrevistas. Foram realizadas 8 entrevistas com trabalhadores e trabalhadoras da instituição, gestores da administração e membros da diretoria, para compreensão do seu modo de funcionamento e principais desafios enfrentados a fim de garantir a sua atuação no território, com metodologia em conformidade com a descrita neste tópico. Os dados foram examinados à luz da análise de conteúdo.

A escolha pela realização de estudo de caso deu-se com o objetivo de abranger a realidade da organização a partir da aproximação com sua trajetória e suas experiências. O estudo não necessariamente teve por interesse restrito as especificidades do caso apresentado, mas em que medida ele se articula com outras discussões em torno do tema sobre a relação entre OSC e Estado. Essa opção metodológica apresenta caminhos possíveis para o conhecimento da realidade sob a qual o objeto se encontra e de que modo suas ações podem ser úteis em outros contextos. O estudo de caso envolve analisar a transitoriedade entre um campo específico e o geral do universo de interesse da pesquisa, a partir da compreensão da sua dimensão macro, à medida que os achados específicos encontram corpo em estudos e encaixam-se em experiências gerais sobre o tema (52).

3.1 ÉTICA EM PESQUISA

O presente trabalho teve aprovação pelo Comitê de Ética da Fiocruz de Brasília no dia 02 de agosto de 2021. Após a aprovação, foram realizadas as entrevistas com os participantes, de forma presencial ou virtual, contando com a assinatura de Termo Consentimento Livre e Esclarecido de cada um antes de se iniciar qualquer entrevista. Optou-

se por identificar as pessoas entrevistadas ao longo da discussão dos resultados com a letra “P”, de participante, sendo diferenciadas por números na ordem em que são citadas. A escolha deu-se com o entendimento da garantia de menor exposição possível das pessoas entrevistadas e maior preservação do sigilo.

3.2 CONTEXTO DA ORGANIZAÇÃO

O Coletivo da Cidade é uma OSC que atua há 10 anos na Estrutural/DF, no atendimento a crianças e adolescentes (entre 6 e 17 anos) no contraturno escolar. Atualmente, o Coletivo — como será chamado daqui em diante — presta Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, estando vinculado ao Sistema de Proteção Básica da Secretaria de Assistência Social – SEDES/DF.

Para melhor entendimento sobre o surgimento do Coletivo, é importante destacar que os membros fundadores da entidade já prestavam serviço em outra associação que atendia crianças e adolescentes na Estrutural, vinculada, à época, à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST/DF. Nos relatos das entrevistas e na análise documental, foi possível perceber ao menos dois momentos importantes dessa OSC. O primeiro diz respeito à sua criação, remetendo aos processos que levaram um grupo de trabalhadores(as) a ocuparem o espaço institucional de trabalho como posicionamento contrário à demissão de um grupo de funcionários, motivada por divergências na execução do serviço prestado pela organização. Esse processo de ocupação culminou no rompimento entre o grupo de trabalhadores e a instituição à qual prestavam serviços, levando-os(as) a buscar formas de dar continuidade ao trabalho, criando uma nova organização.

O segundo momento pode ser colocado como decisivo, que seria a conquista de uma autonomia, a partir da fundação em 2011, e posteriormente a institucionalização do Coletivo por meio de registros formais junto ao poder público. Ao longo de 6 anos, a equipe do

Coletivo contou com parcerias de outras instituições para conseguir vagas para o atendimento de crianças e adolescentes, enquanto não tinha o tempo de experiência exigido e a documentação requerida pelos órgãos governamentais para pleitear um convênio com a administração pública. As duas organizações que fizeram a intermediação dos repasses públicos e o fornecimento de vagas até o ano de 2017 foram Caminhos de Luz e Centro Comunitário Tia Angelina. O Coletivo obteve seu primeiro Termo de Colaboração, diretamente com o GDF, no ano de 2018.

Segundo um levantamento feito, em 2014, pela Fundação Getúlio Vargas sobre as OSCs e suas formas de parceria com o Estado, cerca de 5% delas possuíam relação de repasse público para a execução de serviços e projetos públicos em 2011 no Brasil (18). À época, foram identificadas 303 mil OSCs registradas no país. Importante lembrar aqui a amplitude e vastidão dessas organizações civis, estando entre elas inclusas cooperativas, organizações religiosas, associações de bairro, dentre outras. Sobre as ONGs, identificadas como um segmento das OSCs, um estudo publicado pelo IPEA sobre a percepção de gestores da burocracia pública da esfera federal considerava a parceria com organizações civis uma forma de fortalecimento da rede de ONGs no Brasil (17).

Devido à ampla abrangência, é importante destacar que o recorte de interesses e objetivos dessas organizações está associado à defesa de direitos sociais, seja por uma atuação através de execução de políticas públicas sociais mediante parcerias com o Estado, seja por outras ações, ainda que não vinculadas diretamente com o poder público, mas que possuem impacto social, podendo ora ser relacionadas a OSCs em geral, ora a ONGs.

3.3 ANÁLISE DOCUMENTAL

Para a análise documental, foram consultados documentos referentes às parcerias realizadas entre o Coletivo e outras entidades para a execução do SCFV — ligado à

SEDEST/DF —, nos anos iniciais de existência. O Trabalho de Conclusão de Curso de um dos integrantes fundadores da organização, para a obtenção de título de Assistente social pela UnB em 2020, intitulado “O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Estudo de caso do Coletivo da Cidade” (53) e o Estatuto da organização também foram examinados. A fase de análise documental serviu para complementar as entrevistas e para a obtenção de informações que colaborassem para o desenho da trajetória da organização como parte deste trabalho.

3.4 ENTREVISTAS

Foram realizadas 8 entrevistas semi-estruturadas, utilizando a técnica de bola de neve (*snowball*) (54). Para viabilizar tal estratégia, ao final da entrevista, foi perguntado se o participante conhecia outra pessoa que pudesse contribuir para os objetivos da pesquisa, e era solicitado, no caso de uma resposta afirmativa, o nome e um contato para que a pesquisadora pudesse fazer o convite à pessoa indicada para participar do estudo. Assim, a primeira pessoa foi responsável pela indicação de seis possíveis participantes, que indicariam mais uma, cada, após serem entrevistados. Entre as seis primeiras indicações, uma não respondeu ao convite feito pela pesquisadora e outra não estava em Brasília à época, totalizando, nessa primeira rodada de bola de neve, quatro entrevistados que concordaram em participar da pesquisa. Desses, três participantes indicaram outras três pessoas, que posteriormente também foram entrevistadas. Apenas um participante da segunda rodada de entrevistas relatou não identificar ninguém que pudesse contribuir para a pesquisa.

As perguntas do roteiro de entrevista foram elaboradas em eixos, sendo as primeiras feitas com o intuito de entender a natureza da relação dessas pessoas com a entidade, ou seja, como chegou à organização, quais os objetivos e as finalidades do trabalho, quais as atividades eram desenvolvidas e por quanto tempo. Posteriormente, foram explorados os pontos positivos e negativos da relação, isto é, se os objetivos haviam sido alcançados e quais os obstáculos e os

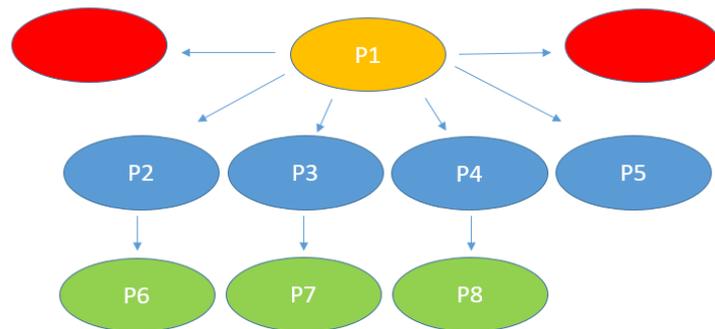
desafios observados durante esse período de relação com a entidade. Posteriormente, buscou-se compreender a percepção dos entrevistados, em um olhar mais amplo, sobre as potencialidades e as fragilidades observadas na organização, na sua articulação com o território e com o público atendido.

Como fechamento do roteiro, foi indagado se os entrevistados consideravam a organização como produtora de saúde local na Estrutural e o porquê, a fim de compreender tanto a percepção sobre saúde de cada participante quanto a interlocução dessa concepção de saúde com o trabalho realizado pela entidade. Como se trata de uma categoria adicional, mas não menos importante, decidiu-se realizar perguntas específicas, a saber: a) Você considera o Coletivo da Cidade um agente promotor de saúde local? Por quê? b) Na sua opinião, quais as principais demandas sociais da Estrutural que o Coletivo atendeu/atende?

3.5 PARTICIPANTES

O estudo contou com oito participantes, sendo que seis deles já tiveram vínculos trabalhistas com o Coletivo ao longo de sua existência. Do total, atualmente quatro representantes fazem parte do corpo da diretoria da organização. Vale ressaltar que metade dos entrevistados reside na Estrutural. Das funções e dos cargos ocupados, foram mencionadas as áreas de psicologia, pedagogia, coordenação geral, articulação comunitária, administração e serviço social. Somente uma pessoa entrevistada não possui histórico de vínculo institucional com a entidade, sendo um agente político que atuou no processo de mediação entre a associação ocupada e o grupo de ocupantes no período de conflito mencionado anteriormente. A escolha desse entrevistado foi determinante para a compreensão da instalação do Coletivo na Estrutural, uma vez que se abordaram os desafios presentes na estruturação da OSC, bem como o papel da administração pública nesse processo.

Figura 1 – Entrevistas semi-estruturadas (bola de neve)



Fonte: elaborado pela autora (2022).

3.6 CATEGORIAS DE ANÁLISE

As categorias de análise dos registros foram criadas a partir dos relatos colhidos nas entrevistas, combinadas com os objetivos específicos do presente estudo, com base nas contribuições de Bardin (55) concernentes à análise de conteúdo. Esse processo foi realizado inicialmente pela fragmentação das falas das entrevistas e o reordenamento feito a partir de novos pressupostos, criando-se uma nova organização dos conteúdos a partir da junção por unidades de significação. Somente uma categoria foi previamente definida antes da análise dos dados, na qual foram aglutinadas repostas às perguntas relacionadas à percepção dos entrevistados sobre o Coletivo enquanto possível agente promotor de saúde local, em consonância com um dos objetivos específicos da pesquisa. As demais categorias foram criadas a partir da constância dos elementos que possuíam unidade de significação em diálogo com os objetivos e os preceitos teóricos utilizados pela pesquisadora.

A primeira categoria, referente a I. Percepção dos Entrevistados Sobre a História do Coletivo, traz os relatos das ocasiões anteriores que culminaram na criação da organização. A escolha pela elaboração de um tópico específico sobre a história da formação do Coletivo foi motivada pela regularidade, nos relatos, de fatos considerados relevantes pelos entrevistados ao

contarem sobre seu histórico de relação com a organização. Esse capítulo também respondeu ao objetivo de pesquisa, que visou a analisar a relação entre OSC e poder público, à medida que os episódios narrados trouxeram elementos envolvendo a participação de órgãos públicos durante o processo de ruptura entre um grupo de trabalhadores e a instituição a que prestavam serviços.

Na categoria seguinte, II. “Quem tem amor não precisa de convênio”, são retratados os percalços referentes à sustentabilidade da entidade ao longo de sua trajetória, principalmente nos seus anos iniciais, evocando discussões no âmbito da produção acadêmica sobre a relação entre OSCs e Estado no que tange às suas formas de vinculação. A terceira categoria, III. Intersetorialidade e participação da comunidade, segue o fio da linha histórica sobre a trajetória da instituição. Considerou-se sua capacidade de mobilização de agentes dentro e fora da Estrutural, por intermédio do envolvimento da comunidade em suas ações, do engajamento com a rede social da Estrutural e o poder público e da parceria com outras instituições, em especial de ensino e pesquisa. Essa capacidade de articulação da entidade, apresentada como uma potencialidade pelas pessoas entrevistadas, possibilitou avançar no debate sobre as contribuições das OSCs na sua atuação comunitária como agentes mobilizadores no acesso a direitos sociais, sendo esse um dos principais atributos apresentados como positivos na relação entre Estado e ONGs por dois estudos publicados pelo IPEA (9,17). A escolha pela terminologia “intersetorialidade” deu-se pelas ações relatadas envolvendo diferentes iniciativas de agentes internos e externos, sendo esse último no contexto de ações voltadas para melhorias do território, em conformidade com as formulações teóricas de Cidades Saudáveis.

Na penúltima categoria, IV. O papel do Coletivo no fortalecimento da Política Social na Estrutural, buscou-se apresentar as ações voltadas para o público atendido pela organização, tanto no trabalho desenvolvido com crianças e adolescentes quanto no realizado com suas famílias. Ao se observar o entendimento das potencialidades do Coletivo relativas ao

atendimento cotidiano prestado pela entidade, tais recortes, do ponto de vista dos entrevistados, foram feitos de formas distintas de acordo com o público alcançado pelas suas ações. Enquanto o trabalho realizado com as crianças e adolescentes usuárias do serviço apresentou maior prevalência no campo da inovação de metodologias pedagógicas, com o protagonismo das crianças e adolescentes, a atuação com as famílias aprofundou-se no contexto da aproximação do serviço com a população do território, caracterizando um atributo de maior conhecimento da realidade local.

Por fim, na última categoria V. Coletivo como promotor de saúde local: um conceito ampliado de saúde, procurou-se explorar o conceito de saúde na visão dos(as) entrevistados(as), a partir do entendimento, ou não, da organização enquanto produtora de saúde local. As respostas foram analisadas lançando mão das contribuições teóricas da Saúde Coletiva, considerando o conceito ampliado de saúde, a partir das concepções de Cidades Saudáveis — quando associadas ao desenvolvimento de ações comunitárias — e as noções sobre os DSS, atreladas à percepção das demandas atendidas pela organização.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 RESULTADO DA ANÁLISE DOCUMENTAL

A etapa de análise documental do presente trabalho aconteceu com o objetivo de obter informações que pudessem colaborar para a elaboração do desenho histórico do Coletivo, a partir da consulta de documentos oficiais e outras publicações. No entanto, os achados não contemplaram tal tarefa, subsidiando-nos com algumas informações isoladas.

O Trabalho de Conclusão de Curso “Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: estudo de caso do Coletivo da Cidade” (53) relata, de forma detalhada, os processos que levaram à constituição do Coletivo, envolvendo os conflitos entre um grupo de trabalhadores e a diretoria da instituição a que prestavam serviço, a Associação Viver. Segundo a pesquisa, os conflitos ocorreram a partir dos desencontros dos princípios religiosos da Igreja Presbiteriana, à qual a entidade era vinculada, que influenciavam o processo de trabalho da organização por meio de uma visão assistencialista, entrando em desencontro com os princípios da política pública de Assistência Social, política a que estava atrelada desde 2008.

Em 2011, foram demitidos 9 funcionários de forma simultânea, após desentendimentos em razão do afastamento compulsório do diretor à época e de pressões em torno da não participação da equipe, ou da prestação de informações sobre os motivos de seu desligamento. Sendo assim, no dia 22 de maio de 2011, um grupo de trabalhadores, junto a algumas famílias e estudantes extensionistas da UnB, ocuparam a Associação Viver, recusando-se a deixar o espaço. Na mesma época, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST, entrou como mediadora do conflito, buscando o diálogo e o acordo entre as partes. Após as reivindicações pelo grupo de ocupantes não serem aceitas pela diretoria da entidade, optou-se pela desocupação da organização e a criação de uma nova, com o apoio da SEDEST. Em junho do mesmo ano, iniciam-se trabalhos voluntários voltados a crianças e

adolescentes, com a oferta de cursos de curta duração orientados para direitos humanos, orçamento público, línguas e alfabetização para jovens e adultos (53).

Em junho de 2012 nasce, oficialmente, o Coletivo da Cidade, através da criação de seu Estatuto Social e o registro de seu primeiro Plano de Trabalho no Conselho de Assistência Social. Contudo, a organização somente consegue se conveniar diretamente com o Estado em 2018, firmando um contrato com duração de 5 anos com a Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH (53).

O estudo citado concentra-se no processo de constituição da organização, não fornecendo maiores detalhes sobre como se subsidiou o trabalho da OSC entre 2011 e 2018. No entanto, as entrevistas realizadas na presente pesquisa e dois documentos consultados, ambos do Diário Oficial do Distrito Federal, fornecem informações que possibilitaram o conhecimento sobre parceiras firmadas com outras entidades para permitir a continuidade de suas atividades.

O primeiro documento, datado no dia 04 de janeiro de 2012, é referente a um Termo Aditivo ao Convênio n.º 47/2010 da Associação Caminho de Luz, aumentando a meta de atendimento da organização para crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos de 400 para 600 vagas, sendo 200 destinadas para a Estrutural. Outro documento consultado refere-se ao Extrato do Primeiro Termo Aditivo ao Convênio 01/2013, destinado ao Centro Social Comunitário Tia Angelina, assinado no dia 20 de março de 2014, prorrogando a vigência do Plano de Trabalho para o dia 31 de março de 2015. Os documentos oficiais citados foram consultados após as entrevistas, visto que ambas organizações foram mencionadas durante esse procedimento.

Não foram encontrados outros documentos oficiais com informações de parcerias realizadas entre o Coletivo e essas organizações, bem como outros documentos referentes aos anos de 2016 e 2017. A falta de registros formalizados e a dificuldade de localizar, nas

publicações oficiais, informações mais consistentes sobre as formas de subsídio da organização ao longo de sua existência fortaleceram a necessidade do uso das entrevistas para compreender melhor a trajetória histórica da instituição.

Com base nos documentos consultados, foi possível traçar uma linha histórica da OSC, como pode ser observado no esquema abaixo.

Figura 2 – Linha do tempo do Coletivo da Cidade com base na análise documental



Fonte: elaborado pela autora (2022).

4.2 ENTREVISTAS

A seguir, com base nas categorias descritas no percurso metodológico, são apresentados os resultados obtidos por meio das entrevistas.

4.3 O PONTO DE VISTA DOS ENTREVISTADOS SOBRE A HISTÓRIA DO COLETIVO DA CIDADE

Ao relatar sobre sua relação com a organização, a metade dos entrevistados evocou ocasiões anteriores que levaram à criação do Coletivo da Cidade. Antes da idealização do que viria a ser o Coletivo, um grupo de trabalhadores prestava seus serviços para o SUAS, na área

de proteção básica, tipificado como Serviço de Convivência de Fortalecimento de Vínculos – SCFV, em uma organização na Estrutural. Em 2011, após a demissão simultânea de funcionários, um grupo de trabalhadores e voluntários, com o apoio das famílias, decidiu ocupar o espaço da instituição, a partir do entendimento de que a administração institucional havia tomado uma decisão arbitrária. Parte dos entrevistados nessa pesquisa fazia parte desse grupo, que viria a fundar o Coletivo. Com a ocupação pelos trabalhadores, havia uma problemática a ser resolvida: a continuidade dos atendimentos no espaço. O problema chegou à subsecretaria da SEDEST, que, sob a demanda da efetuação de uma ordem de despejo, escolheu um caminho alternativo, pela via da mediação entre o grupo de ocupantes e a direção da organização que prestava o serviço.

P1: E aí eu fui entender dialogando com as pessoas. Então...aí a primeira coisa...então aí veio a demanda. Houve o pedido que nós pudéssemos chamar as forças de segurança, policias. Eu falei “De jeito nenhum. Nós vamos tanto quanto possível fazer o diálogo com uma parte, o diálogo com a outra parte”.

Devido à ocupação, os diálogos entre as partes ocorriam na SEDEST, com representantes do grupo de trabalhadores, e também na Administração da Estrutural, com a representação da organização demandante. Segundo os relatos, essa ocupação durou entre 10 e 20 dias, não havendo uma definição precisa entre os entrevistados. Durante esse período, outros atores também participaram do processo de ocupação e mediação dentro da organização onde havia se instalado o conflito.

P2: Na época a gente tinha também o apoio de estudantes de cursos diversos na parte da UnB, por meio do decanato de extensão, que desenvolvia trabalhos na Estrutural dentro dessa associação que eu estou me referindo. [...] Dali pra frente se desenvolveu o processo que demorou, sei lá, talvez entre 15 e 20 dias essa ocupação. Com a mediação da SEDEST, com a mediação do reitor da UnB, com mediação...enfim, da sociedade civil também né. Porque é isso, é a galera que estava ocupando com a gente.

P3: E aí fomos juntando várias pessoas, isso no ano de 2011. E todo mundo resolveu continuar as ações que eram feitas lá, muito vinculadas a trabalhos de extensão da Universidade de Brasília.

Após fracassadas as negociações sobre manter a atividade do grupo de ocupantes na OSC, esse conjunto de trabalhadores precisou desocupar o espaço. Para dar continuidade ao trabalho, o grupo — com o apoio da SEDEST — optou por criar outra organização. Foi a partir daí que o Coletivo da Cidade começou a ser gestado. No entanto, como ainda não atendia aos critérios exigidos pela administração pública para a construção de parcerias, duas entidades foram trazidas para a Estrutural, por intermédio da SEDEST, no intuito de possibilitar a disponibilização de vagas para que fossem atendidas as crianças do atual Coletivo da Cidade. Até que o Coletivo pudesse pleitear, através de sua própria organização, um convênio com o GDF, foram anos atuando por meio dessas outras entidades. Os esforços envidados pela SEDEST e pelas instituições parceiras foram fundamentais para ampliar e sedimentar as ações de acolhimento às crianças e aos adolescentes com a criação do Coletivo da Cidade, pois havia convergência de entendimentos sobre as políticas sociais de cuidado entre os trabalhadores e as entidades citadas.

4.4 “QUEM TEM AMOR NÃO PRECISA DE CONVÊNIO”

O contexto da frase, título deste tópico, remete ao momento preciso de ruptura entre o grupo de ocupantes e a organização ocupada em 2011. A frase fora escrita por um(a) dos(as) ocupantes em uma das paredes da instituição no momento de dissolução da ocupação, que, sob nossa ótica, exprime a premissa de que o amor, ou podemos arriscar dizer, os preceitos ideológicos são suficientes para que exista um trabalho sério com a comunidade. Tal afirmativa relaciona-se à concepção de amorosidade postulada por Paulo Freire, em que a relação dos educadores com seus educandos pode (e deve) ser norteada pelos vínculos afetivos, sem haver prejuízo, com isso, da qualidade técnica e do rigor das ações desenvolvidas no processo de educação. A qualidade valorativa do que se faz e a defesa de suas ações sob quaisquer “ameaças” fazem parte da identificação dos profissionais com seu trabalho e os vinculam a formas afetivas no seu agir, compromissadas com as mudanças sociais (56).

Logo após achar um local para poder dar prosseguimento às atividades, o projeto aconteceu parcialmente de forma voluntária. Todavia, a necessidade de subsídios para pagamento de aluguel, conta de luz, água e funcionários pressionou para que a entidade se organizasse com o objetivo de se constituir enquanto uma organização que atendesse aos critérios legais e administrativos necessários ao estabelecimento de uma parceria de financiamento com a iniciativa pública.

P2: Aí, depois a gente acabou se zoando no Coletivo, falando assim “é, vai lá agora escrever que quem tem amor não precisa de convênio”. Porque assim, aconteceram muitas coisas. A gente passava 07 meses sem receber, 08 meses. O povo fazendo empréstimo para pagar salário.

Esse processo de início da organização por meio da identificação de caminhos possíveis para a continuidade e estabilidade do trabalho desenvolvido pelo grupo de ocupantes desalojados perpassa o debate sobre a parceria com o Estado como uma via de mão dupla (9). A partir de um estudo com ONGs realizado pelo IPEA, Lima Neto (9) denomina dessa maneira a relação entre Estado e ONGs, aludindo à relação de interdependência entre ambos os setores. Por um lado, as organizações apresentam vantagens relacionadas à proximidade com o território a partir de suas relações de vínculo e expertise no trabalho com populações específicas, criando uma dependência do Estado com essas organizações para ampliar seus beneficiários. Por outro, existe a relação de também dependência que as OSCs possuem do financiamento estatal para desenvolver iniciativas com as políticas públicas (9,17).

O financiamento das OSCs aparece nos estudos de Lopez e Abreu (17), sob a ótica de gestores públicos, enquanto forma de fortalecimento da rede de organizações civis, referindo-se à sobrevivência dessas organizações por meio do repasse de verbas públicas que em contrapartida, contribuem para a implementação de políticas públicas a partir de atores que já possuem algum nível de relação com o território. Esse parece ter sido o entendimento da figura de gestor que fazia papel de mediação entre ocupantes e organização em 2011:

P1: Que que eu percebia...enquanto agente político na verdade, porque eu era um cargo comissionado [...] Então, eu tinha clareza de que precisava de muito mais atendimentos do que aqueles que eram realizados [...] Quer dizer, quem ganhou com tudo isso foi a comunidade da Estrutural, que passou a contar com mais vagas. Então esse, pra mim, foi o principal ganho.

De forma contundente, a Secretaria mobilizou-se para possibilitar a estabilidade da nova organização a partir da oferta de benefícios que poderiam ser disponibilizados pelo poder público, como elucida uma das entrevistadas, que à época era funcionária vinculada à mesma Secretaria e moradora da Estrutural.

P4: Eu só sei que ele, enquanto meu chefe lá na Secretaria, ele demandou, compartilhou, pelo fato de eu ser da Estrutural, de eu ser da cidade. Ele compartilhou que estava participando desse processo de mediação. E quando surgiu a ideia de fazer outra instituição com aquelas pessoas que estavam nesse processo [...], ele demandou para que eu me aproximasse. Então, para tá junto, para gente ver o que a gente tem de questão dentro da secretaria de benefícios, que a gente podia tá ajudando para fortalecer no começo dessa instituição.

No estudo publicado por Lima Neto (9), dirigentes de ONGs relataram sobre as dificuldades relacionadas à falta de recursos, tendo essa característica como principal desvantagem em comparação ao aparato estatal. Além disso, a relação de parceria entre administração pública e OSCs exige trâmites jurídicos e administrativos que impõem uma fluência no funcionamento público. O mesmo aplica-se à obtenção de certificados para o acesso ao financiamento por subvenções e isenções (27).

As tentativas para se adequar ao modelo institucional imposto pela administração pública, com o propósito de garantir financiamento, foram apresentadas de forma massiva pelos entrevistados que fizeram parte desses anos iniciais do Coletivo. A falta de recursos constituiu um desafio central para a sustentabilidade da OSC nos primeiros anos de existência, sendo necessária a criação de formas alternativas para subsidiar os custos básicos da organização.

P3: Agora, a fragilidade acho que era uma questão financeira. Eu acho que era muito grande. Na época, a própria institucionalização, o lance no CNPJ para você acessar mais recurso, a formalização dessa

organização, a cobrança de experiência de alguns atores. E uma dificuldade de captar recursos. Se captava muito recurso humano, mobiliza muita gente, mas existe uma dificuldade de captação de recurso financeiro mesmo.

P5: A gente, por muito tempo, a gente, antes de conseguir ter o convênio com o GDF, por algum tempo, não consigo recordar agora, quase um ano ou mais de um ano, a gente arcava com o projeto com os recursos que a gente tinha. A gente juntava uma equipe e essa equipe pagava aluguel, pagava alimentação. Por muito tempo a gente ficou assim.

Ao não atender às exigências da burocracia estatal, foi feita uma articulação, intermediada pela SEDEST, para que outras organizações fossem levadas à Estrutural para conseguir vagas de SCFV para o Coletivo. Das duas organizações, Caminhos de Luz e o Centro Comunitário Tia Angelina, que fizeram parceria com o Coletivo para o recebimento de vagas de SCFV — essa última, após certo período da parceria, montou sede na Estrutural e ficou com todas as vagas para si.

P4: Ela foi pra Estrutural para ajudar o Coletivo. Foi uma mobilização do [...]. Uma negociação, para então as 100 vagas que ela inicialmente foi pra executar junto com o Coletivo, era para o Coletivo. É porque não tinha como conveniar o Coletivo, então ela foi pra Estrutural com esse fim, para ajudar o Coletivo. E aí rolou tudo, ela se apropriou das vagas, montou sede e meio que passou uma rasteira no Coletivo [...].

Em uma breve pesquisa no *website* da atual SEDES, ao total são 14 OSCs que executam SCFV por meio de termo de colaboração com a secretaria no DF. É importante ressaltar que, embora não pertencentes à esfera do mercado, essas organizações criam uma relação de dependência dos recursos públicos e entram em uma dinâmica de concorrência com outras para conseguir parcerias, havendo um esforço considerável de adaptação ao formato de políticas estabelecidas pelo Estado (27). O processo de chegada de outras organizações no território foi positivo para a ampliação do trabalho realizado com crianças e adolescentes da Estrutural; entretanto, transformou o território em um campo de disputa entre as organizações presentes. Esse contexto de competição pelos serviços pode ser identificado na fala de P1:

P1: Na verdade, foi justamente nesse contexto de ampliação das oportunidades e de uma remuneração mais decente que também ampliou de alguma forma a disputa por recursos públicos para os serviços. Então, ficou...antes as próprias entidades, elas tinham que desembolsar, vamos dizer assim. E aí o Estado começou a ter uma capacidade melhor de remunerar e com isso ele atraía profissionais.

De forma paradoxal, a dependência das OSCs de repasses públicos também é apresentada como uma desvantagem na relação com a iniciativa pública, devido ao seu caráter de descontinuidade — por conta dos diversos desafios colocados às organizações que não apresentam meios próprios para dar continuidade aos serviços prestados após o término de parcerias com a administração pública (17). Comumente, as organizações que dispõem de maior estabilidade são entidades de grande porte, que já possuem atividades privilegiadas com o governo e outros órgãos internacionais (27). Uma das entrevistadas mostra como essa relação com organizações maiores, que possuem recursos robustos de financiamento, são um desafio na disputa pelo espaço das ações públicas por entidades menores.

P2: Em qual momento que...será que é possível? Um diálogo que assim... uma instituição como o Coletivo, por exemplo, se torne séria. Não que não seja. Mas eu digo assim, séria às vistas dessa galera, por exemplo, de um INESC da vida, de instituições muito grandes.

A profissionalização das ONGs gerou campo de disputas por ser uma área marginal de atuação. O senso de compaixão é, em tese, gratuito, e a afirmação de direito significa compromisso ético e financeiro para sustentabilidade das ações. O amor gravado na parede como forma de protesto parece fundar o processo de criação do Coletivo pautado por uma identidade de comprometimento com a uma causa, muito próximo da ideia de amorosidade colocada por de Paulo Freire (56), que o considera como elemento indispensável no processo político-pedagógico. As relações de solidariedade e identificação, desdobradas em relações de vínculo, à medida que se fortalecem em torno da garantia de direitos, são amadurecidas e profissionalizadas para efeito de garantir a existência e a continuidade de suas ações. Assim como Paulo Freire afirma que não há uma dinâmica de exclusão entre a técnica e o rigor

científico na relação amorosa, o mesmo não ocorre quando a amorosidade, na direção da defesa dos direitos, necessita de condições concretas, financeiras e estruturais para estabelecer-se de forma duradoura.

4.5 INTERSETORIALIDADE E PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

Apesar da importância indiscutível de iniciativas locais para atender às necessidades urgentes de populações marginalizadas, também fica evidente que a atuação política concentrada nas urgências e apartada de projetos societários mais igualitários — a partir de reformas sociais profundas — não necessariamente alcança os interesses sociais coletivos. Refletir sobre as potencialidades das OSCs é importante desde que esses processos estejam inseridos no mesmo plano político de desenvolvimento, comprometido com o território dentro de sua totalidade (49).

Metade dos entrevistados apresentou relatos sobre a disputa pela permanência do trabalho realizado pelo grupo de trabalhadores demitidos da associação em que desenvolviam suas atividades. Durante as entrevistas, foi possível observar a participação ativa de famílias, que apresentaram interesse na permanência do projeto desenvolvido por esse grupo de ocupantes, com uma notável participação de outros agentes que também reconheciam o impacto do trabalho realizado. O processo de ocupação, característico dos movimentos sociais, com o apoio de pessoas ligadas à comunidade, pode ser considerado um ponto essencial para a sustentabilidade da continuidade dos trabalhos do grupo. A capacidade de mobilização de outros agentes e a participação ativa de pessoas do território pela permanência dos(as) trabalhadores(as) foi, nesse sentido, um reforço da potencialidade daquele grupo que viria a fundar o Coletivo da Cidade.

P3: Então, acho que a grande potência naquela época era a mobilização das pessoas. Que era isso, juntava voluntários, juntava parceiros, juntava as mães, as crianças, então isso era uma potência muito

grande. Então, as coisas aconteciam, fluíam muito [...] Como a criação do Coletivo foi uma reação a um processo autoritário, então isso acabou gerando um processo muito participativo num primeiro momento e essa participação engajava muito as pessoas.

P5: Os pontos positivos é que a gente foi muito abraçado pelas famílias das crianças que a gente atendia e pela comunidade. Então, o projeto, ele acabou de verdade sendo muito usufruído e com muita participação da comunidade. Isso foi uma coisa muito legal, porque a comunidade tem muita força e eles abraçaram tudo isso.

Durante a ocupação de trabalhadores, as famílias atendidas participaram de forma ativa no fortalecimento das estratégias alternativas para manter o trabalho desenvolvido.

P2: Com as famílias, que na época estava com a gente e nos acompanharam até...talvez até hoje algumas delas. E assim, elas iam para lá, elas limpavam os espaços com a gente, elas cozinhavam com a gente, elas costuravam novos caminhos que a gente estava pensando junto. Elas iam embora. Elas chegavam às 6h da manhã. Tinha mãe que ia embora 2h da manhã para casa, ajudando a gente.

Entre as principais potencialidades identificadas pelos entrevistados sobre a atuação do Coletivo da Cidade para o desenvolvimento do território, a sua capacidade de mobilização com outras iniciativas, dentro e fora da Estrutural, também foi um elemento hegemônico trazido nas falas. A qualidade de articulação com outros parceiros, estatais ou não, é trazida como uma ação intersetorial da organização neste tópico. Entre os serviços mencionados pelos entrevistados, podemos destacar a menção a entidades e órgãos considerados pertencentes à rede social da Estrutural, como Conselho Tutelar, escolas, CREAS, CRAS, Vila Olímpica, UBS. Outras parcerias relevantes mencionadas, de formas mais pontuais, foram a Universidade de Brasília – UnB, Instituto Federal de Brasília – IFB/Estrutural e a Fiocruz de Brasília. Os maiores destaques observados, em termos de parcerias feitas pelo Coletivo no espaço/tempo resgatado pelos entrevistados, foram o Conselho Tutelar, mencionado por metade dos entrevistados, o CREAS, a UBS, as escolas da Estrutural e a UnB.

A importância da articulação entre diferentes setores sociais é evidenciada quando são consideradas as complexidades envolvendo as diferentes dinâmicas territoriais, realçando a necessidade da interdisciplinaridade e da comunicação entre os diferentes serviços no

território. A estratégia de cooperação mútua permite a superação da fragmentação e automatização de políticas públicas, reunindo diferentes atores sociais, incluindo aqueles que atuam de forma regionalizada e que somam novos elementos aos serviços estatais (51). Essa premissa permeia a dimensão social da saúde e permite uma visão integrada de problemas que incidem sobre uma população, bem como de suas possíveis soluções.

Além das próprias escolhas institucionais, que possibilitam maior capilaridade comunitária do Coletivo, suas ações não estão restritas às atividades internas e cotidianas, ou centradas somente nas exigências mínimas da política à qual a organização é vinculada por meio de termo de colaboração, qual seja a política de assistência social. A articulação dentro do território em outros espaços de debate, principalmente com diferentes órgãos públicos, também foi apontada pelos entrevistados.

P6: Eu acho que teve um fortalecimento da rede social da cidade. Então, o Coletivo teve um papel importante sobre esse espaço de articulação entre os serviços, servidores e servidoras e a comunidade. Serviu também como um espaço de pensar em casos específicos, para tentar solucionar ele, mas esse caso específico reflete sobre vários outros. Então, de tratar essa experiência como um *modus operandi* para outras situações semelhantes, isso foi importante. A aproximação do Coletivo da Cidade com outras instituições da cidade, Conselho Tutelar, que era uma coisa muito distante, as escolas, diretores e diretoras.

P2: Eu acho que atendeu uma demanda social de participação de fato, de incidência. Eu acredito muito nisso. E eu acho que o Coletivo responde a isso sim. De verdade. Especialmente quando a gente faz...por exemplo, quando essas relações, elas desembocam em diálogos com Vila Olímpica, com CRAS, com CREAS, com Conselho Tutelar. Porque isso de fato acontece.

P3: O Conselho Tutelar era um parceiro de primeira hora, na época os membros desse Conselho eram super atuantes e... tanto que o Coletivo funcionou um tempo dentro do espaço...assim algumas atividades funcionaram dentro do espaço do Conselho Tutelar. A gente tinha uma oficina de circo, onde a gente montou uma tenda de circo no estacionamento do Conselho Tutelar. Então, o Conselho era muito próximo. O CREAS também era muito próximo, a equipe técnica, especialmente a psicóloga na época [...], eram muito próximas. Então tinham uma articulação bem próxima. E a própria Universidade né, o decanato de extensão da Universidade de Brasília era super integrado com as atividades. Assim... professor (incompreendido) da saúde coletiva; o professor Alexandre Bernardino, do direito; a própria professora Leonor, da área da saúde, eram bem engajadas nesse processo. Então eram as maiores articulações.

Considerando a intersetorialidade para além das iniciativas públicas, o Coletivo ainda realizou parcerias fora do escopo dos serviços concentrados no território, ampliando as

possibilidades de ofertas para a população. Apesar de algumas iniciativas não terem necessariamente contado com a participação de órgãos públicos, elas foram imprescindíveis para a garantia de direitos mínimos da população, como a organização de uma campanha de doações de alimentos durante a crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19. Mais um elemento agregado às iniciativas envolvendo atores de setores diversos da administração pública, a qualidade de possuir o reconhecimento do trabalho realizado pela OSC, foi apontado pelos entrevistados, justificando a escolha da organização como parceira em ações voltadas ao território, devido a seu histórico de atuação na Estrutural.

P4: Na pandemia, por exemplo, o Coletivo recebe uma doação X de cestas. Ele tem as famílias, mas ele separa uma quantidade para ajudar outras entidades. Quando foi nesse processo até de fazer campanha, de tudo, foi uma rede de instituições junto com o Coletivo para poder fazer essa campanha. [...] Então assim, todas as ações, o reconhecimento da cidade sempre teve. E fora também. Tanto da comunidade como fora. O Coletivo, ele é muito bem avaliado fora, as pessoas de fora vê o trabalho do Coletivo. Tem no Coletivo aquela imagem de entidade séria, comprometida e que, realmente, o Coletivo é.

P7: [...] isso sim, eu acho que hoje o coletivo da cidade, ele se consolida como uma referência, sabe? Então já é uma trajetória de alguns anos e, ao mesmo tempo, assim, do ponto de vista dos movimentos sociais, por muito tempo o coletivo também foi essa referência. De ser o espaço de confiança dentro da Estrutural, onde a gente pode fazer uma doação de alimento, de cesta, de dinheiro, inclusive sabendo que o trabalho vai ser bem executado, que ninguém vai tentar passar a perna. Tem transparência no seu trabalho.

Outra articulação importante trazida para o território com a participação do Coletivo foi a oferta de um curso de Governança Territorial, em modalidade de curso livre e de especialização, oferecido pela Fiocruz de Brasília em parceria com o IFB da Estrutural, como parte do Projeto de Cidades Saudáveis e Sustentáveis coordenado pela fundação. Somente uma das pessoas entrevistadas comentou sobre o papel da organização no processo de oferta do curso, possivelmente por ser uma das pessoas formadas pela especialização.

P6: E assim, outra questão, então até esse curso que eu fiz de governança territorial, foi mobilização da rede, mais o Coletivo junto. Então assim, pra você ver, eu fiz um curso que pra mim é um orgulho muito grande. Hoje eu tenho um título de um curso voltado pro território, que o Coletivo teve junto, ali muito junto, desde o início, de tá na luta pra trazer esse curso. Na formalização do curso, pensando o curso como ia ser. Então, se o Coletivo não tivesse nesse espaço, eu nem teria feito esse curso, porque esse curso nem teria ido pra Estrutural provavelmente.

Tal iniciativa aponta para formas de articulação que fortalecem processos autônomos de construção do pensamento crítico em torno da própria vivência territorial. Trata-se de uma ação com o território e para o território, de modo a reconhecer a importância das entidades locais e sua capacidade de mobilização das ações em face das possibilidades de enfrentamento dos desafios vivenciados pela comunidade, a partir da ação organizada entre diferentes atores.

Outras atividades também foram desenvolvidas com distintas parcerias pela organização, com programas da UnB — o Saúde Integral, por exemplo, que oferece atendimento multidisciplinar a famílias em regiões de vulnerabilidade social no DF —, além de outras parcerias com a UnB mencionadas, também ligadas à área da saúde.

P3: Bem lembrei aqui, por exemplo, de uma pesquisa que o Coletivo articulou com a saúde pública, com a professora Leonor, sobre segurança alimentar dos catadores, que o Coletivo acabou estimulando. E saíram informações que até hoje são usadas em política públicas a partir dessa articulação.

Uma das iniciativas trazidas por dois entrevistados foi um projeto desenvolvido pela organização que tinha como produto um levantamento considerável de dados sobre a condição social, educacional e de saúde da população da Estrutural, a partir de uma parceria feita com o Conselho do Direito da Criança e do Adolescente – CDCA e a Secretaria de Educação – SEE/DF. Os dados levantados desse projeto foram publicados e apresentados em um evento organizado junto à Fiocruz de Brasília, com participação da comunidade da Estrutural, incluindo crianças e adolescentes atendidos pela organização, profissionais dos serviços do território e agentes públicos e políticos das áreas de direitos humanos, educação, trabalho, assistência social e saúde.

P2: [...] eu não imaginava que a gente, que começou com aquele trabalho ali, tipo assim “ah, teatro pros meninos, sarau”, não sei o quê, ia virar “não, a gente vai nas casas, a gente vai em quantas? a gente vai

conversar com as pessoas, a gente vai levantar informação, dado. A gente vai falar sobre, a gente vai produzir um material, que vai chamar a atenção da Fiocruz [...].

P5: Então, era ao mesmo tempo que a gente ia lá pra fazer essa pesquisa, entender o contexto, a gente procurava em rede conseguir espaços, ou serviços, que poderiam auxiliar essa família a melhorar essa criança. Porque, a gente entendia que para crianças melhorar o rendimento escolar, não é só com ela, a gente entendia que a família e a comunidade, os serviços, organizações da sociedade civil se faziam importantes para que conseguisse essas crianças a terem um bom desenvolvimento.

A iniciativa mencionada aproxima-se de um papel de *advocacy* da instituição, a partir do olhar sobre as demandas do território e a identificação dos parceiros dos quais se desejava uma articulação coordenada. Baseia-se no conhecimento mais profundo sobre as necessidades do território, que são apresentadas em forma de dados, para poder construir uma articulação intersetorial de forma efetiva. O mesmo processo relacionado ao levantamento de dados supracitado foi apontado como uma potencialidade da organização no campo de construção de políticas públicas voltadas ao território, como menciona o fragmento a seguir:

P5: Eu acho que (a potencialidade do Coletivo) também sobre pesquisa. Que tá se desenvolvendo uma quantidade interessante de dados sobre a cidade, sobre as crianças e adolescentes aqui, que podem servir como base importante para políticas públicas. Então, aqui também como uma incubadora de ideias, de novas formas de educar, de gerir espaços de uma forma mais horizontal.

A partir dos trechos, é possível fazermos aqui uma associação com a concepção de Cidade Saudáveis, por uma perspectiva intersetorial, que nos interessa não somente como possibilidade de fortalecimento das redes de serviço que atuam no atendimento à população, mas também como possibilidade de avanço na garantia de direitos a partir da ampliação do espectro de entendimento dos problemas e de suas possíveis soluções. De forma igual à necessidade de se ter acesso aos direitos, existe a possibilidade de uma constante ampliação de seu repertório, podendo-se criar novos direitos à medida que se instauram outros contextos sociais. Dentro dessa interpretação, a ideia de promoção de saúde está associada à conexão entre as diversas áreas em busca de projetos comuns, visando a melhores condições de vida. Uma concepção de Cidade Saudável compreende a potencialidade do território enquanto local

onde a vida acontece e, ainda, como local onde soluções para os problemas podem ser produzidas a partir de processos integrativos entre seus diferentes agentes sociais. Portanto, há um contraponto imperativo de enfrentamento de concepções fatalistas em torno da vida urbana, em especial nos locais de vulnerabilidade social.

Esse contraponto antifatalista e a possibilidade de criação de novas identidades periféricas também foi apontado pelos participantes da pesquisa, fazendo referência a articulações da organização na área cultural na Estrutural, resultando em uma visibilidade positiva para o território.

P8: Eu acho que existem também, de forma indireta assim, um incentivo à cultura aqui no local. O Coletivo vivia, pelo menos antes da pandemia, vivia promovendo eventos aí. Tinham os bazares, tinham os shows e tal. Então ele também incentiva essa cultura...e incentiva quem é daqui produza esse tipo de cultura. Tenta movimentar essa dinâmica cultural aqui na cidade.

P5: [...] eu fazia parte de um grupo de teatro, chamado companhia de teatro Bisquetes. E aqui, quando tinha eventos, era uma coisa super grande, eventos gigantes! As pessoas organizavam e faziam uma festa e...muito grande. E eu vinha pra cá pra fazer teatro. Tinha uma temática e eu, junto com a companhia de teatro, fazia essas intervenções.

P1: Eu só via, assim, como que a associação Coletivo da Cidade conseguiu se florescer, eu diria essa palavra...movimentar a vida cultural, junto com outras organizações, da Biblioteca, do Centro de Memória e outra iniciativas que também passaram a existir na própria Estrutural. [...] Elevou o padrão dos serviços que eram prestados né...Deu uma visibilidade positiva, cultural à da cidade também.

Os fragmentos acima aproximam-se das concepções do direito à cidade como forma de avanço na promoção de cidadania social. O fomento da cultura expande o uso do território, altera sua dinâmica espacial e permite a produção de encontros e de trocas comunitárias. A garantia do uso territorial pleno e a abertura para a expressão da diversidade urbana nele presente permitem que esses espaços possam sair do isolamento político e social (48).

A capacidade de articulação com outros atores e o envolvimento da comunidade apareceram ao longo das entrevistas como uma potencialidade que o Coletivo possui para o fortalecimento do território. A menção a diferentes atores mostra que eles tiveram papéis importantes para o fortalecimento da organização como, por exemplo, na figura das famílias,

que apresentaram disposição para realização de atividades ao longo da ocupação do grupo de trabalhadores, em prol da permanência do trabalho realizado. A articulação com as políticas presentes no território também foi importante para a continuidade das ações do Coletivo, como o uso do espaço do Conselho Tutelar para a realização de oficinas de circo.

Por sua vez, o Coletivo também teve papel de mobilizador de uma rede extensa para levar novos empreendimentos para a Estrutural, como as atividades articuladas com a UnB na área da saúde. Além disso, achamos importante destacar as ações da organização na área da cultura, como forma de avanço para a construção de novas possibilidades de uma cidade que, costumeiramente, é vista mais pelas suas vulnerabilidades e menos pelo seu potencial enquanto espaço de expressão artística e de convívio social. Essas foram as dimensões percebidas nas falas como representativas da importância da articulação intersetorial na construção de uma cidade promotora de vida digna para os seus moradores.

4.6 O PAPEL DO COLETIVO NO FORTALECIMENTO DA POLÍTICA SOCIAL NA ESTRUTURAL

Segundo os entrevistados, uma das formas de reconhecimento da importância das políticas públicas na Estrutural, principalmente daquelas voltadas à infância e à adolescência, apresenta-se como uma necessidade mais desvelada pela sociedade civil e OSC, que vivenciam o contexto adverso da cidade, do que pela ampla iniciativa da administração pública distrital. Essa informação é ilustrada a partir da fala de P3:

P3: Existia uma preocupação muito grande com as crianças e adolescentes da cidade. Uma cidade violenta, uma cidade que não tinha políticas públicas. E, ao mesmo tempo, uma cidade muito lutadora, muito guerreira, que tinha uma história no DF que se destacava muito pela resistência dos moradores, de confronto com o Estado em função da moradia, depois em função do espaço de trabalho.

Devemos destacar a importância da força comunitária na luta pelos próprios direitos como um cenário importante em torno dos acontecimentos que se sucederam na Estrutural ao

longo dos anos. Os confrontos em torno da defesa da moradia foram intensos e marcaram a história do surgimento da Estrutural enquanto lugar de resistência. Conforme citação da fala de P3, outro ponto observado refere-se ao espaço de trabalho, que evidencia as formas de subsistência encontradas pela população por meio da catação de materiais recicláveis no lixão da Estrutural, que permaneceu sendo uma das principais fontes de renda de muitas famílias no território até 2018, quando de seu fechamento.

Ao considerar os inúmeros enfrentamentos vivenciados pela comunidade, a criação de uma nova organização pareceu ser uma vantagem para o território na área de proteção social, que possuía ainda lacunas de serviços públicos, devido ao contexto de irregularidade que definiu os anos iniciais da Estrutural e foi, progressivamente, ganhando espaço de legitimidade — deixando de ser uma invasão e passando a ser reconhecida enquanto Região Administrativa.

A complexidade da relação entre o Coletivo e o Estado fica aparente durante o seu processo de criação, visto que, ao mesmo tempo que buscava interlocuções com o Estado para conseguir financiamento estatal, também colaborava com iniciativas comunitárias de enfrentamento à administração pública no atendimento às demandas da população local, conforme a fala de P4:

P4: O Coletivo sempre foi, sempre teve nas lutas, todas as lutas, todas as demandas caras pra cidade, o Coletivo tá junto [...]. O Coletivo já teve junto da prefeitura comunitária, em luta para regularização da Estrutural. Então assim, na luta pela regularização da quadra 12”.

Essa relação, que se estende de “oposição a parceria” com o Estado, é apresentada na relação das OSCs com o poder público ao longo do processo histórico no Brasil (9). Se antes as organizações atuavam no enfrentamento da postura autoritária do Estado, na defesa pelos direitos coletivos, houve também avanços sob forma de atuação conjunta, em que as OSCs buscam trabalhar em colaboração com as iniciativas públicas. Essa tentativa de adaptabilidade

às diretrizes estabelecidas pelo Estado foi apontada como umas das fragilidades e um dos desafios da organização.

O desalinho entre a administração pública e o trabalho do Coletivo pode ser observado a partir da fala de P2:

P2: Quando você se choca com essa realidade objetiva é que você vê que efetivamente o trabalho de uma ONG, que dá pra se fazer, dado o... enfim, a parte que é relegada pra gente, que é de muita responsabilidade e de pouquíssimo orçamento. Porque assim, onde é que a gente enxerga prioridade? Não tem como. É orçamento. Porque vei, sorry, o mundo é capitalista. Então assim, a gente tá pensando as coisas, a gente tá pensando política pública, e aí quando você olha um projeto, seja plurianual, seja do que for, que você tá olhando pautas e você olha quanto % que desse orçamento público que é destinado, por exemplo, pra infância dentro da periferia da Estrutural, tá muito claro qual que é a prioridade que existe ali. Se é nenhum, se é média, se existe...ou se é alta né.

Conforme categorização feita por Young (19), o Coletivo constitui-se como uma OSC complementar, em que instituição e Estado atuam de forma conjunta, podendo esse último destinar recursos à primeira. Assim, não se enquadra como suplementar, uma vez que não atua de forma autônoma nas áreas de maior ausência da administração pública, nem atua por meio de *accountability*, estabelecendo uma relação adversária com o Estado. No entanto, as falas denotam que, em alguns momentos, os três modelos podem ser identificados em função da escassez de recurso estatal. O entendimento da atuação da OSC como substituta do Estado na ausência de ações públicas aparece quando a situação do contexto apresenta-se de forma crítica e faz com que, nas falas dos entrevistados, o modelo institucional do Coletivo também se aproxime do caráter suplementar.

P3, por exemplo, demonstra a dissonância entre a escassez de recursos e a importância do trabalho realizado, com a seguinte fala:

P3: [...] a finalidade foi muito, era muito de somar mesmo. Existia uma coisa muito utópica, de que a gente estava fazendo a diferença, de tá criando uma possibilidade de atenção para as crianças e adolescentes da cidade. Um território com várias situações, na época com escassez de serviços públicos, de política públicas.

Um papel relevante indicado pelos entrevistados é o de incentivo para manutenção da permanência na escola. Em dados momentos, as falas relacionadas a esse atributo da organização foram relativas às dificuldades enfrentadas pelos pais e à fragilidade do sistema educacional vigente, voltado para a infância e a juventude.

P7: [...] Então, alguns casos, despretensiosamente...apareceu no nosso portão e tinha uma complexidade enorme. Então, eu lembro de uma bem específica, que ela veio do Maranhão. Ela estava numa reorganização familiar e aí a escola falava “Não, você tem que fazer 15 anos, porque como você tá defasada, você tem que entrar no EJA.” E aí, a menina estava assim “Poxa, vou ter que esperar 11 meses para poder entrar na escola?”. Esse tipo de coisa, entendeu? Então, a gente trabalhava com essas demandas individuais. Elas eram concretas, a gente precisava dar um encaminhamento para elas.

A atuação do coletivo acaba por expor as dificuldades vivenciadas no ambiente escolar, principalmente no tocante ao acolhimento à família. De modo complementar, P5 reitera a importância do Coletivo como uma ação sensível, atenta e complementar ao papel da escola.

P5: Então as crianças têm muito potencial naquele espaço, naquela comunidade, mas infelizmente não é oferecido a eles isso (espaço de estímulo). Então, eu acho que o Coletivo tinha muito isso, assim, de conseguir desenvolver nessas crianças um lado que infelizmente a escola deixava muito a desejar, a família, com toda a sua dificuldade, com toda sua história, também não tinha condições de oferecer.

Um desafio importante enfrentado pelo Coletivo foi a mediação dos conflitos históricos entre moradores da Estrutural e agentes governamentais, contribuindo para que a imagem do Estado enquanto um agente interveniente reiterasse a estruturação de espaços de atenção e acolhimento ao público em situação de vulnerabilidade no território.

P1: Porque, a presença do Estado ali sempre foi uma presença que negava o direito a ocupação de um espaço próximo ao plano, então era sempre...os moradores não percebiam uma relação amistosa com o serviço público. A presença do serviço público era sempre como se fosse uma experiência de repressão né.

Assim, para P7, o Coletivo é visto como “[...] um espaço muito fértil de pensar cidade e de pensar-se a juventude, que muitas vezes está num espaço de desproteção, de abandono, de esquecimento. Quando não está num espaço de controle, da fiscalização.”

Ainda sobre o papel do Coletivo para a execução das políticas, observa-se, em sua natureza organizativa e jurídica, que as demandas podem ser abordadas e geridas com maior flexibilidade e agilidade. Além disso, facilita o recebimento de outros recursos disponíveis para a construção de ações voltadas para crianças e adolescentes. Essa dinâmica contribui com a função de complementar os serviços disponibilizados pelos aparelhos existentes no território. Tal atributo pode ser constatado nas seguintes falas:

P6: Aqui tem mutirões, várias especialidades que são muito difíceis de serem conseguidas, de ter pelo Sistema Único de Saúde, porque demora muito. A partir das demandas que vão surgindo, aqui consegue articular com instituições privadas também, para sanar algumas dificuldades, algumas questões.

P3: Assim, existia uma limitação dos serviços públicos, porque sempre tem uma demanda maior do que a oferta dos serviços, então isso nunca equilibra dentro do território. Então, a gente sempre tinha que gerar isso, que gerir isso, ter que lidar com isso. Às vezes, a gente ia atrás de outros recursos, mas nunca eram suficientes.

Além do abordado nos fragmentos citados acima, também foi mencionada a articulação da organização para a ampliação dos serviços, caracterizando uma atuação mais próxima do campo de *advocacy* e de mobilização social da organização.

P3: Acho que o Coletivo, pela postura de cobrança em relação a políticas públicas, ele também colaborou com esse processo de chegarem...de terem mais serviços, da ampliação do serviço. Ele sempre fez esse debate dos serviços serem ampliados, de atender a população, tanto na educação, como na saúde, como na assistência social.

P6: Eu sei que uns tempos atrás teve uma discussão sobre saúde mental, não sei como está. Que era sobre a construção do CAPS aqui na Estrutural. Eu vi que teve um encaminhamento junto com a rede social da Estrutural e vi que outras instituições não olhavam com tanto afinco para essa parte. E o Coletivo meio que puxou isso aqui dentro da cidade e conseguiu até caminhar bem sobre o CAPS. Saúde mental é muito importante.

Dois estudos do IPEA voltados ao papel das ONGs nas políticas públicas quanto à sua relação com o Estado — um sobre a percepção das ONGs (9) e outro sobre a de gestores

públicos (17) — identificaram a proximidade das organizações com as bases comunitárias como ponto forte de sua atuação nas políticas públicas. Do ponto de vista dos gestores públicos, foi apresentada a capilaridade e a proximidade com beneficiários como um ponto positivo ao se firmar parceria com as ONGs. O estudo que aponta a percepção das ONGs sobre sua vantagem de atuação em comparação ao Estado coloca essa proximidade com as bases como uma característica de articulação em matéria de engajamento social.

Da mesma forma que as pesquisas apontaram para essas características como pontos potenciais das organizações, ao se perguntar sobre as potencialidades do Coletivo para o desenvolvimento do território, esses mesmos atributos surgiram de forma frequente nas respostas. Sendo assim, a discussão sobre as potencialidades do Coletivo da Cidade apontadas pelos entrevistados aparece em duas frentes: no processo de atendimento ao seu público-alvo, crianças e adolescentes, e no acompanhamento de suas famílias, em especial mulheres chefes do núcleo familiar.

Os recortes das potencialidades do ponto de vista dos entrevistados foram feitos de forma distinta, de acordo com o público alcançado pelas suas ações. Enquanto o trabalho realizado com as crianças e os adolescentes beneficiários do serviço apresentou maior prevalência no campo da inovação de metodologias pedagógicas participativas, a partir do protagonismo, a atuação com chefes de família aprofundou-se no contexto da aproximação do serviço com a população do território, em sua maioria mulheres.

A criação do Coletivo baseou-se no desenvolvimento de uma metodologia com o objetivo de manter a interlocução de forma horizontal, agora com seus principais interessados, as crianças e os adolescentes atendidos. Além de um serviço voltado à proteção social, vinculado à política de assistência social, a maioria dos entrevistados, com exceção apenas de uma participante, abordou a importância da pedagogia participativa que destaca o protagonismo infantojuvenil na concepção do desenho institucional.

P1: Das potencialidades, estavam justamente na prática e experiência de inovação no campo da educação socioeducativa. Então, muito uma educação social, que a gente possa dizer assim. Então, era...eles compartilhavam um horizonte político pedagógico freireano...

P6: O que eu achei de muito massa foi a tentativa de ter um projeto um pouco mais horizontal e com foco nas crianças e adolescentes. Então, isso não saía da mente. Mesmo tendo várias questões, sempre vinha-se esse pensamento sobre a importância e a centralidade das crianças e dos adolescentes. Isso pra mim é muito importante, porque a gente vive numa sociedade muito adultocêntrica e, nesse sentido, aqui apresenta um outro caminho. Então, pra mim, isso é muito potente, de não deixar de observar e olhar as crianças e adolescentes nesse lugar de protagonistas.

Segundo a publicação feita por Neto (9), uma parcela considerável de representantes de OSCs — vinculadas às áreas de saúde, educação, direitos de minorias e meio ambiente — apresentara autopercepção voltada para a comunidade tanto no sentido de oferta de serviço para populações mais vulnerabilizadas quanto na capacidade de engajamento na luta pelos próprios direitos. Tal concepção também foi levantada pelos entrevistados da pesquisa, ao considerarem o trabalho do Coletivo com crianças e adolescentes dentro de uma perspectiva de participação e presença no território. Esse processo parece abrir uma janela dentro do próprio campo de inovação da instituição, que incorpora uma perspectiva metodológica própria, bebendo de outras fontes teóricas no campo da educação, comprometendo-se com a participação social de um público por vezes excluído dos processos de decisão e de protagonismo político.

P2: Eu estou dizendo que eu já vi a gente em roda debatendo o destino da metodologia do Coletivo com as crianças. Eu vi elas dizendo do que elas queriam, do que elas não queriam. Eu vi o mapa da cidade, eu vi o mapa do brincar sendo construído de verdade com as crianças. A gente brincando em cada lugar, a gente terminando o dia, a gente conversando de forma madura e organizada com as crianças sobre o que deveria ser diferente ali, o que deveria ter ali que não tem, o que a gente queria usufruir que não existe.

P7: Eu acho que o coletivo, ele tinha uma grande vantagem, uma preocupação muito potente, que era de trazer o protagonismo daquele espaço para as crianças e adolescentes que estavam ali frequentando. Então, tinha experiências de Assembleia de educação participativa de pensar o território, denunciar aquela parada da educação bancária. Por isso que eu falo da proposta pedagógica ousada.

O debate sobre as condições necessárias para Cidades Saudáveis interessa-nos neste ponto, considerando não somente a importância de incorporação dos diferentes agentes comunitários que contribuem para o desenvolvimento dos territórios, sendo esses de natureza estatal ou não, mas também a identificação de contribuições para construção de processos participativos e democráticos. Nesse sentido, ainda que o conjunto de políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência deva abarcar os diversos setores sociais, incluindo as OSCs, é imprescindível que esse processo seja comprometido com a construção de um projeto verdadeiramente democrático.

Se há o entendimento de que a garantia da cidadania é um elemento significativo na promoção da saúde, essa cidadania não deve ser restrita ao mero acesso aos serviços, mas como possibilidade de criação de novos direitos, da modificação das estruturas de poder a partir de ações coletivas de sujeitos socialmente ativos (1). Mesmo sem os relatos acima estarem ligados a espaços de construção direta de políticas públicas de caráter deliberativo, trata-se de uma metodologia de atendimento criada para capacitar possíveis agentes políticos, a partir de construções de autonomia e coletividade. Não à toa, a ocupação da cidade por crianças e adolescentes mobilizada pelo Coletivo e a participação em conferências públicas também foram trazidas como elementos de fomento à participação política.

P2: Um dos primeiros dias das crianças que a gente passou enquanto Coletivo, [...] a gente fez uma marcha das crianças pela direito à infância. E a gente fez um monte de cartaz, a gente se fantasiou. Todas as crianças foram muito coloridas e ocupamos a cidade pra dizer assim “esse dia da criança aqui, sabe o que a gente quer dizer sobre isso? Que ser criança é direito. Eles têm direito de ocupar essa cidade, de atrapalhar o trânsito, de dar o recado deles, de dizer que aqui tá faltando cor, que tá faltando isso, que tá faltando aquilo. E eles têm que ser ouvidos.”

P5: Quando tinha as conferências das crianças e dos adolescentes, a gente selecionava algumas crianças e adolescentes do Coletivo pra poder participar das conferências [...] assim, as formas como eles se posicionam, que eles se posicionavam, as falas, é de uma coisa tão linda. E a gente percebia que era muito fruto do que era desenvolvido ao longo trabalho, sabe? E o mais legal era que era uma coisa construída. Não era algo que as crianças ensaiavam pra chegar lá e falar, sabe? Então, isso, de eu perceber que o Coletivo é um espaço de empoderamento, de um empoderamento dessas crianças, de um empoderamento das famílias.

Outro ponto também sinalizado pelos entrevistados sobre as potencialidades da organização na sua atuação no território diz respeito à proximidade do Coletivo com populações mais vulnerabilizadas dentro da Estrutural. Essa ideia revela-se na percepção de gestores federais sobre as vantagens de atuação em parcerias com OSCs (17). O estudo (17) coloca essa capacidade de aproximação com a população a partir de identificadores como capilaridade e proximidade dos beneficiários com as organizações. Não obstante o intervalo temporal da publicação do IPEA em relação à presente pesquisa, foi possível observar essa característica fortemente destacada pelos entrevistados neste levantamento.

P8: Eu acho que o Coletivo tem uma entrada muito maior em termos de acesso à população que mais precisa de atendimento, principalmente a comunidade de Santa Luzia, que muitas vezes não é tão atendida pelos aparelhos do governo. Então, eu acho que por serem muitas vezes pessoas, ou virem aqui ou estarem próximas a realidade daqui, tem um laço maior com quem realmente tá aqui e precisa dos diferentes serviços.

Na aproximação com o território, percebe-se outro atributo secundário que se insere na prestação de serviço da organização: o processo formativo para jovens e adultos. Os primeiros anos da organização foram marcados por oficinas e cursos ofertados de acordo com a disponibilidade de voluntários. Alguns desses cursos deram frutos atinentes aos seus objetivos, enquanto outros criaram um laço comunitário mais profundo com a organização, devido ao seu caráter de longevidade temporal na relação com a instituição.

P3: A gente fez uma oficina de culinária que deu muito certo. E essa oficina, ela fortaleceu as mulheres que participavam. O curso durou um ano, no primeiro ano do Coletivo, e marcou muita gente. Pessoas que criaram um vínculo a partir dessa oficina e se aproximaram do Coletivo [...] Então acho que esse foi um impacto [...] Além da formação em si né, das crianças e adolescentes que passaram né. A gente tem, por exemplo, hoje, professores de francês que iniciaram com as oficinas com o Coletivo, de francês [...] hoje tem dançarinos na cidade, que hoje são profissionais da dança que foram iniciados nas atividades do Coletivo.

O processo formativo da organização não ficou restrito às oficinas e aos cursos oferecidos ao longo de sua existência. O Coletivo optou por contratar pessoas de dentro do

território, que também passaram por processos formativos, para a dinâmica trabalhista da organização. Além do fomento à geração de renda local, a inclusão desses sujeitos do território no corpo de trabalho também beneficiou a instituição a partir dos conhecimentos práticos que carregavam em suas próprias experiências. A entrada de pessoas moradoras da Estrutural e a sua inclusão nas discussões, fomentadas pela organização sobre direitos e políticas públicas, também foram associadas ao fomento à participação social.

P2: E, por exemplo, ter no corpo de equipe pessoas que são moradoras, que são...realmente sabem, que estão na cidade, que acompanharam o processo de resistência, de fixação daquele local, de enfrentamento, de enfrentamento até da exclusão territorial que esse local constantemente sofre. E essas pessoas estão envolvidas na construção cotidiana do Coletivo. Eu acho que atendeu uma demanda social de participação.

Vale ressaltar que metade da amostragem de entrevistados consiste em pessoas moradoras do território, e que têm ou já tiveram algum tipo de vinculação com a organização. Um dos entrevistados começou com as atividades do Coletivo logo após sua criação, quando eram ofertados cursos voluntários para a população. Seu relato a partir de uma vivência pessoal reforça as falas acima sobre a importância da entrada de moradores no corpo de trabalho do Coletivo.

P8: Minha relação com o Coletivo vem de quase 10 anos aí. [...] Eu me inscrevi no curso de espanhol inicialmente e também o curso de desenho. [...] Em 2013 eu entrei na UnB, aí eu parei de fazer os cursos [...] Depois eu voltei, trabalhei um tempo aqui no Coletivo na parte administrativa com os projetos. E aí em 2019 eu saí daqui e tal, mas depois disso eu continuei estudando. Inclusive eu fui fazer Administração Pública por causa da experiência aqui no Coletivo.

Outro relato, também de um morador da Estrutural, identificou a importância do seu histórico de relação com o território durante a atuação dentro da organização.

F6: Então, nesse processo de articulador, eu me descobri muito. Eu fortaleci a minha identidade territorial, porque eu consegui me ver em muitas situações que estava falando ali. Eu lembrei da minha família, da minha tia, da minha mãe, meu primo. Então, as histórias são muito parecidas, pensando na Estrutural que tem um contexto de vulnerabilidade muito grande, pensando na minha própria vida assim.[...] a minha vivência aqui me preparou para fazer um trabalho qualificado na cidade.

Os relatos acima apresentam o papel do Coletivo como um agente complementar das ações do Estado, a partir da execução e da articulação para a ampliação dos serviços no território. Ao executar uma política de proteção social, a organização não se afastou das pautas comunitárias em espaços de luta pela regularização da Estrutural, ao mesmo tempo que se articulou com o poder público para a ampliação das ações públicas no território. Da mesma forma, a escolha por um projeto pedagógico voltado à formação por meio de cursos e ao engajamento de crianças e adolescentes possibilitou uma mudança simbólica, pela via da construção de uma identidade comunitária e do reconhecimento de sujeitos de direitos. O Coletivo propiciou condições para que as pessoas beneficiadas pelo seu trabalho, ao longo do tempo, pudessem se sentir pertencentes a lugares sociais como a universidade e, mais ainda, como trabalhadores da própria organização, que possui espaço e visibilidade no âmbito da defesa de direitos sociais.

Da mesma forma que o Coletivo fortaleceu a comunidade por meio de suas ofertas, também foi fortalecido conforme incorporou, no seu corpo de trabalho, pessoas moradoras da Estrutural, cujas experiências e vivências tornaram-se fundamentais para o desenvolvimento de suas atividades — não somente estritamente ao seu público-alvo, mas estendendo para outras formas de relação com a comunidade de forma geral. Apesar das adversidades, relacionadas a um contexto de violência e de fragilidade das políticas públicas na Estrutural, a Coletivo da Cidade encontrou formas alternativas de vida no território, com mais dignidade e maior justiça social.

4.7 O COLETIVO COMO PROMOTOR DE SAÚDE LOCAL: UM CONCEITO AMPLIADO DE SAÚDE

Uma das perguntas realizadas ao longo da entrevista foi se os participantes consideravam o Coletivo da Cidade um promotor de saúde local. A totalidade dos entrevistados respondeu de forma positiva a essa questão. Em primeiro lugar, a principal correspondência de

saúde identificada nas respostas está relacionada à saúde mental, sendo ela citada por metade dos participantes. Na área de saúde mental, foram mencionados tanto o processo de trabalho no atendimento realizado diretamente com as famílias quanto em relação a uma perspectiva mais ampla de saúde, por vezes usando o conceito de Saúde Coletiva ou Saúde Integral.

P1: Muito. Claro, claro. Porque quando você possibilita que as pessoas realizem seus sonhos, você tá no supracumulo da saúde mental e, numa visão de saúde integral, isso é imprescindível. [...]Então, eu acho que tudo isso pra mim são aspectos muito relevantes que demonstram então o Coletivo da Cidade como promotor de saúde, no sentido mais integral da palavra. Não apenas como saúde física né, mas também como saúde enquanto horizonte de realização humana, de vínculo, de pertencimentos.

P7: Eu não tenho dúvida nenhuma sobre isso. Nenhuma. Desde o ponto de vista mais primordial, que é a garantia mínima de segurança alimentar, até do ponto de vista da saúde mental. Porque, saúde é sociedade, saúde é território e não se promove saúde sem promover proteção social.

P8: Em outros casos, já vi casos de crianças e adolescentes, às vezes até pais de famílias, que chegam com uma instabilidade emocional, uma instabilidade mental, muito grande né. Aí você e tinha a sua colega [...] que fazia esse atendimento para essas famílias, promovendo a saúde mental né para as pessoas daqui.

Outro aspecto apresentado de forma acentuada pelos entrevistados foi a possibilidade da organização de promover relações de vínculo — com o território, entre as crianças e os adolescentes e com suas famílias. A ideia de vínculo mostrou-se associada aos objetivos do Coletivo enquanto prestador de serviço de Proteção Social.

P3: Assim, nesse conceito estimulando relações, estimulando convívio, estimulando convivência, vínculo, afetividade, espaços de proteção né. Então, acho que nesse sentido o Coletivo estimulou muito. Tanto no Coletivo com as crianças, quanto com as mulheres. Esses grupos eram grupos muito de fortalecimento.

P1: Então, eu creio fielmente nessa potencialidade e, junto a isso, eu coloco a ideia dos vínculos. Porque, isso fortalece os vínculos. De pertencimento identitário ao território, mas também às suas estruturas familiares. [...] Não apenas como saúde física né, mas também como saúde enquanto horizonte de realização humana, de vínculo, de pertencimentos, que os levem a ver as dificuldades, os problemas, como desafios e não como derrotas que se impõem a um povo, que por ser pobre, tem que ser castigado.

P8: ... porque o fato de oferecer atividades para fortalecimento de vínculos na comunidade e tal, para que as crianças e adolescentes possam interagir, cria um ambiente confortável de aprendizagem e desenvolvimento, que eu acho que é coletivo. É até um trocadilho aí. Mas, realmente é um ambiente que vai melhorando para comunidade como um todo.

Em menor escala, a questão da educação e segurança alimentar foram apontadas pelos entrevistados. Entre os que trouxeram a educação como forma de promoção da saúde, foram mencionadas ações de orientação com crianças e adolescentes e suas famílias — sobre higiene e saúde nutricional — e, no sentido mais amplo da palavra, a formação cidadã. Por fim, outro elemento também respondido, em menor escala, aludiu a ações específicas de um curso multidisciplinar de extensão da UnB, que oferece atendimentos em saúde diretamente na sede do Coletivo e que também realiza visitas domiciliares às famílias encaminhadas, chamado Saúde Integral, já mencionado anteriormente.

P6: Então, muitas famílias têm dificuldade de acessar a água, têm dificuldade de acesso à pasta de dente, à escova, a saber direito de como higienizar as duas mãos... então, essas coisas básicas. Aqui tem um serviço importante de "Vamos escovar os dentes, vamos lavar as mãos, vamos lavar as mãos direito, vamos ter acesso a mais profissionais de saúde", que geralmente na vida não tem, que as pessoas, as famílias não têm.

P6: Aqui tem mutirões, várias especialidades que são muito difíceis de serem conseguidas pelo Sistema Único de Saúde, porque demora muito. A partir das demandas que vão surgindo, aqui consegue articular com instituições privadas também, para sanar algumas dificuldades, algumas questões. Então, pra mim, é um promotor de saúde e um articulador sobre tudo isso. Desde a higiene básica, como de tratamento mais específicos.

Aqui devemos destacar que, ao adotarmos o conceito ampliado de saúde, resolvemos ressaltar também como os determinantes sociais aparecem e interferem na promoção da saúde. É a demonstração dos riscos sociais como elementos que impactam diretamente a vida das pessoas. As contribuições do conceito de DSS interessam-nos nesse ponto por evidenciarem o necessário aprofundamento da estrutura de relações desiguais e seus efeitos na vida cotidiana de grupos sociais.

Os efeitos da estrutura social excludente produzem situações de risco social nas camadas mais desprivilegiadas. Pessoas negras, mulheres e crianças fazem parte desses grupos marginalizados do jogo de poder político e sofrem efeitos concretos e visíveis nas relações cotidianas. Cidades como a Estrutural expõem essas condições de desigualdade em levantamentos sociodemográficos e estudos estatísticos, que indicam um território com

baixíssimas condições econômicas e grande presença de crianças, adolescentes e jovens negros, além de um alto índice de famílias monoparentais femininas (5,7).

Ao longo das entrevistas, ao se perguntar sobre as demandas sociais atendidas pelo Coletivo da Cidade, foi comentada a atenção a essas populações por meio da intervenção nas diferentes dimensões que as acometem. Por exemplo, tratou-se das condições econômicas de chefes de famílias, em sua grande maioria mulheres, que possuem limitações para se inserirem no mercado de trabalho devido às dificuldades relacionadas a uma rede de apoio restrita nos cuidados dos filhos.

P3: Eu acho... assim, é isso, é um cenário muito crítico o da Estrutural, onde você tem escassez muito grande de recursos, com uma desigualdade muito acentuada, uma população com percentual bem maior de pessoas em vulnerabilidade em relação a outras regiões administrativas. Por exemplo, muita criança, muita mulher, então acho que o Coletivo conseguiu foi em duas frentes. [...] Sempre tem a família, especialmente a mulher, que era a figura de 99% de referência daquelas crianças. E a gente percebia, era inevitável ter trabalho com mulheres.

P6: Voltando para as famílias, as mulheres estavam totalmente fragilizadas. Praticamente todas as que eu visitei estavam em situação muito complicada mentalmente. Eu não sou da área, mas olhando e conversando, dá pra ver que era muito sobrecarga, era muito peso em cima delas.

P7: Eu acho que, bem concretamente, tem uma (demanda) muito importante, que é olhar as pessoas, principalmente as mulheres solo, que precisa sair para trabalhar, têm as suas demandas cotidianas. Tem um espaço de escuta e acolhimento de certa forma, ter um espaço que elas podem contar para poder ter confiança de deixar o seu filho. E essas coisas, bem concretamente, eu acho que fortalece muito a vida dessas mulheres.

O papel de gênero das mulheres fica evidente nos fragmentos mencionados, visto o impacto que as construções sociais e culturais representam em suas vidas. As mulheres são maioria na prestação do cuidado, dada a associação ao âmbito doméstico e familiar. Somado a isso, devemos observar um efeito colateral das conquistas do meio público após décadas de lutas travadas pelo movimento feminista, não resultando, contudo, na devida partilha das responsabilidades domésticas e familiares.

Segundo Ludermi (41), a conquista do ofício de mulheres enquanto provedoras ainda passa por um entendimento de “força de trabalho secundária” na organização social. É secundária na interpretação do corpo feminino como essencialmente cuidador das necessidades

básicas familiares, resultando na desqualificação do trabalho realizado por mulheres nos diversos âmbitos que não dentro das funções de cuidado (41). Ao mesmo tempo que se colocam as mulheres como responsáveis pelos cuidados domésticos, é atribuído um valor social inferior a esse tipo de trabalho. Os processos de invisibilidade do trabalho prestado pelas mulheres no cuidado doméstico e o desalinhamento do mercado com a dinâmica da maternidade são motivos pelos quais muitas permanecem excluídas do mercado de trabalho formal. Da mesma forma, os relatos trazidos pelos entrevistados demonstram a condição de saúde das mulheres, com ênfase na perspectiva mental, a partir das situações de sobrecarga pelo cuidado familiar, da dificuldade de acesso a trabalho e renda, fatores que por vezes ocorrem em decorrência da falta de uma rede de proteção disponível para filhos e filhas.

Além das demandas relacionadas às mulheres e à infância, outros relatos trouxeram a importância do trabalho realizado com a juventude negra, cuja complexidade envolve um processo de apagamento e de representações sociais dissociadas de suas potencialidades.

P1: Bom, o que eu percebia era que justamente que eles tentavam primeiro acolher esses adolescentes, esses jovens, nos seus sonhos, nos seus desejos, que parecia que os jovens da Estrutural não poderiam sonhar com nada, eles eram proibidos de sonhar.

P6: [...] por exemplo, sobre questão racial. Aqui tem uma discussão importante, sobre identidade periférica. Então, uma das cidades mais negras do Distrito Federal, aqui e Itapoã, a maior parte da população é negra, chegando a mais de 70%. E as instituições, praticamente nenhuma aqui, leva para frente esse diálogo. E aqui tem isso, você consegue fazer essa articulação, consegue puxar essa temática, tão cara e tão importante para a autoestima das crianças e adolescentes daqui [...] então tem um papel importante aqui de autoestima, de reconhecimento das potências, uma reconstrução mesmo da mentalidade sobre o que é ser negro, o que é ser negra, sobre o que é ser preto, o que é ser preta. Sobre o resgate histórico, sobre o reconhecimento da necessidade desse chão.

Considerada também um DSS, a raça/cor representa um componente intrínseco ao território, visto que sua maioria é composta por pessoas negras. No Brasil, essa discussão ainda nos parece sensível, devido ao mito da democracia racial, que enfraquece o enfrentamento de estruturas racistas, sendo por vezes negligenciada por profissionais de políticas públicas (30). Considerar a raça/cor como DSS implica a atuação sobre um componente simbólico que

perpassa o campo da subjetividade e possui efeitos concretos na efetivação das políticas públicas com a população negra (30).

Por fim, a percepção de saúde que observamos nos relatos remetem a uma concepção ampliada, em que a promoção da saúde na Estrutural possui como elemento fundante a saúde mental, a partir do acesso a condições dignas de vida e do senso de pertencimento e identidade com o território. Além das condições concretas de vida, que exigem ações em torno da proteção social por meio da garantia de direitos, há um processo de subjetivação que também se instala nas experiências de vida e contribui para o adoecimento de sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

A articulação de ações em torno das diversas dimensões da vida, tanto de crianças e adolescentes, quanto de mulheres, considerados em sua integralidade, é elemento estratégico de suma importância para assegurar a promoção da saúde. Portanto, além do atendimento direto a esse público por profissionais de saúde, consideramos o papel da organização ao entender a importância da possibilidade de realização dos sonhos e o senso de pertencimento e de identidade, a garantia da segurança alimentar, da educação básica e da qualidade dos vínculos como componentes igualmente importantes na oferta de saúde local.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho aqui presentificado resulta de um estudo de caso de uma organização de base comunitária que atende crianças e adolescentes no contraturno escolar desde 2011. A OSC escolhida para ser objeto de estudo — Coletivo da Cidade — é localizada na Estrutural/DF, uma região administrativa que surgiu a partir de uma invasão nas imediações do Aterro Sanitário de Brasília no período de construção da Capital Federal. O uso do método de estudo de caso teve como objetivo ouvir e aprofundar o conhecimento sobre a organização e buscar, na sua diferença, as potências relacionadas ao seu contexto, à sua realidade e aos seus valores.

Este trabalho demonstrou que as OSCs cumprem um papel importante para o enfrentamento dos desafios da vida em um território marcado pela desigualdade social. Contudo, ainda são inúmeros os obstáculos que essas organizações encontram para conseguir dar continuidade de suas ações. Sendo assim, a iniciativa pública também possui um papel fundamental de fortalecimento das entidades, apresentando possibilidades reais e concretas para o desenvolvimento de ações voltadas à atenção a populações a partir de suas necessidades e especificidades.

Os desafios em torno da relação entre organizações da sociedade civil e o poder público tiveram como cenário, nesta pesquisa, as complexidades envolvendo a realidade do território da Estrutural, com todas as suas adversidades, e a construção de ações de fortalecimento para o território a partir das ações do Coletivo da Cidade. Para melhor compreensão dos desafios relacionados ao trabalho realizado pelo Coletivo e a correlação com os percalços enfrentados pelas OSCs de modo geral, foi de extrema importância conhecer sua trajetória enquanto organização. A escolha por uma ocupação como forma de protesto contra a demissão de trabalhadores de forma arbitrária delineia um enredo marcado pela luta e pela defesa de um trabalho realizado pela crença em sua potência. O amor, enquanto forma de expressão das atividades desempenhadas, revela elementos do tipo de organização que se

buscava criar, tendo como fundamento uma relação comprometida com a mudança social por meio da criação de vínculos, da solidariedade e do fortalecimento de uma identidade periférica.

Ainda que se contasse com grandes ideias e com a mobilização de uma ampla rede de apoio, incluindo voluntários, trabalhadores, estudantes universitários, dentre outros, há um ator que teve um papel fundamental durante esse processo: a iniciativa pública. Trata-se de uma relação paradoxal, pois paralelamente ao fato de a organização não atender às inúmeras exigências estatais para pleitear uma parceria com financiamento público, a assistência para conseguir alcançar um modelo organizacional compatível com os quesitos estatais veio diretamente do poder público, por meio da SEDEST. Esse contexto contribui para uma análise da complexidade de como se dão de formas contraditórias as relações entre as OSCs e o Estado. Ambiguidade e contradição permeiam todo o processo entre esses polos, ambos atuantes em suas diferentes possibilidades de ação, o que nos leva a defender a ideia de complementariedade entre ambos.

A capacidade de articulação da organização parece-nos um ponto central para o fortalecimento de iniciativas públicas que tivessem como alvo o enfrentamento das desigualdades presentes no território. Ao longo das entrevistas, foi possível observar a importância da atuação nas diferentes áreas da vida humana, a partir da compreensão do impacto dos DSS e da necessidade do direcionamento das ações sobre eles para que seja possível existir uma Cidade Saudável. Essa capacidade de atuar em rede, com uma diversidade de iniciativas ligadas a educação, proteção social, saúde, moradia, cultura, formação, dentre outras, é característica de uma organização cuja natureza jurídica permite maior flexibilidade e agilidade de ações, ao mesmo tempo que aposta em sua própria potência criadora.

Os achados desta pesquisa demonstram uma visão ampliada sobre saúde, a partir da compreensão das diferentes ações institucionais que atendem a distintas dimensões da vida, como proteção social, relação de vínculo, pertencimento identitário e educação. Além da

abrangência a diferentes aspectos da vida, o cenário da desigualdade social e as situações de vulnerabilidade social apresentaram-se de forma constante, considerando a história e o contexto territorial em questão e seus DSS. Tendo em vista a realidade de vida de crianças, adolescentes e mulheres negros(as), em uma leitura estrutural das relações sociais, bem como as circunstâncias concretas de vida consequentes dessas relações — como moradia, trabalho, exposição a violências, baixas perspectivas financeiras e escassez de serviços públicos —, o presente trabalho aprofunda a importância da atuação das organizações nessas diferentes frentes na busca por melhores condições de saúde a partir do enfrentamento às iniquidades sociais.

Devemos ressaltar a diferença entre as demandas e as responsabilidades que organizações como o Coletivo possuem com a população que atendem, visto o número reduzido de um público atendido em comparação com a escala de atendimento sob responsabilidade do Estado, que presta assistência a populações de territórios em sua totalidade. É esse o ponto que nos permite afirmar que há uma atuação de complementariedade entre ambas iniciativas, remontando a uma relação de interdependência entre elas.

O Coletivo, ao se permitir possuir uma identidade própria — criando uma metodologia de atendimento e uma rede de articulação intersetorial, reunindo o conhecimento acumulado ao longo dos anos no território e aplicando-o na sua forma institucional de agir —, apresentou uma capacidade notável de levantar a bandeira da Estrutural, ao apontar as particularidades desse território e de lutar pelo seu lugar simbólico e concreto no DF. Essa parece ser uma vantagem da organização, uma relação de maior intimidade com o território e com o seu público atendido. Por outro lado, parte da sustentabilidade de suas ações foi subsidiada por meio do financiamento público, que possibilitou maior absorção do conhecimento técnico das políticas públicas, proporcionando maior profissionalização da organização e qualificando seu atendimento.

Ao longo da trajetória da entidade, foram identificadas as seguintes potencialidades do Coletivo na contribuição do território da Estrutural:

- Parceria com outras instituições, em especial de ensino e pesquisa;
- Envolvimento da comunidade em suas ações;
- Engajamento com a rede social;
- Protagonismo de crianças e adolescentes;
- Visibilidade fora do território;
- Fomento cultural;
- Formação;
- Qualidade da relação de vínculo com a comunidade;
- Articulação com o poder público;
- Conhecimento aprofundado sobre a realidade do território.

Sobre os desafios identificados pelos entrevistados, a maioria apontou as dificuldades relacionadas ao acesso a recursos financeiros e humanos. Esse ponto parece-nos sensível, parte de uma equação de difícil resolução. A problemática corresponde às dificuldades mencionadas sobre a descontinuidade de políticas públicas executadas pela OSC. Ao mesmo tempo que se reconhece a importância da afirmação do Estado enquanto principal responsável pela defesa e garantia dos direitos sociais às OSCs, de modo geral, ainda parece haver resquícios de uma sombra de projeto, uma adversidade diante das lacunas deixadas pelo poder público. Novamente, evocamos a complexidade e as contradições que existem na dinâmica de forças, não havendo, neste estudo, a intenção de ofertar propostas para extingui-las, mas de olhar como suas ações, mesmo dentro de uma relação paradoxal, ainda podem produzir formas mais dignas de vida.

É importante ressaltar, neste ponto, que há limitações na presente pesquisa, as quais devem ser pontuadas. Trata-se de um estudo com um leque reduzido de amostragem, centrado

em uma perspectiva qualitativa durante toda sua execução, havendo o risco de mostrar maior tendência nos achados influenciados pela pesquisadora e seus participantes. Entendemos também que a ausência de participantes beneficiados pelas ações diretas do Coletivo no território — apesar de ter havido uma indicação por um dos participantes, não houve participação na pesquisa — também limita o olhar sobre o papel da organização no território a partir de suas próprias experiências.

Sendo assim, apesar de o método escolhido (bola de neve) apresentar vantagens com relação à identificação de possíveis participantes sem a interferência direta da pesquisadora, coloca-se a limitação de restringir a núcleos específicos que se interligam a partir das próprias redes estabelecidas pelos participantes. Por fim, a própria dinâmica, cuja aplicação em um contexto de pandemia representou um desafio na realização da pesquisa, apontou a necessidade de buscar formas alternativas no andamento dos procedimentos, seja na oferta da possibilidade de as entrevistas serem realizadas de forma virtual, seja nas adequações ambientais conforme orientações de segurança sanitária.

Entendemos como elemento inquestionável, ainda com as limitações da pesquisa realizada, a importância do contexto histórico brasileiro na produção de lógicas excludentes de vida nas cidades e os desafios relacionados ao atendimento e à assistência a populações em situação de vulnerabilidade social. É importante destacar a necessidade de uma ampla leitura para compreensão sobre os desafios relacionados ao trabalho realizado por OSCs e Estado — no nosso caso, entre o Coletivo e as iniciativas públicas federais e distritais — na assistência às populações (e à população da Estrutural).

Por fim, como proposta de agenda para a organização, consideramos importantes alguns elementos a terem suas ações fortalecidas, tais quais:

- Iniciativas de financiamento à OSC;
- Iniciativas de parceria com instituições de ensino superior;

- Ampliação da visibilidade das ações realizadas por meio de publicações sistematizadas sobre o trabalho realizado pela OSC;
- Uma agenda de interação e consultoria entre o Coletivo e outras OSCs para o fortalecimento de suas redes;
- Fomento de iniciativas públicas no incentivo à vinculação de famílias ao serviço prestado pela OSC;
- Fortalecimento de parcerias nos âmbitos de educação, moradia, trabalho, renda, saúde, assistência social, cultura e lazer.

REFERÊNCIAS

- 1 Dagnino E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: Mato D, coordenador. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. [Internet]. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela; 2004, p. 95-110. [Acesso em 12 jan 2020]. Disponível em:
<https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf>.
- 2 Haddad S, Oliveira AC. As Organizações da Sociedade Civil e as ONGs de educação. *Cadernos de Pesquisa*, 2001 (112). p. 61-83 [Acesso em 04 abr 2020] Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/cp/a/6nGcNcVr5hSC7GW7TfKKRYr/abstract/?lang=pt>.
- 3 Buss PM, Filho AP. A saúde e seus determinantes sociais. Rio de Janeiro: *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva* [Internet]. 2007 [Acesso em 02 jan 2021], 17 (1): 77-93. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/physis/a/msNmfGf74RqZsbpKYXxNKhm/?lang=pt> ou
<https://doi.org/10.1590/S0103-73312007000100006>.
- 4 Oliveira TCS. *Rede Social da Estrutural: uma reflexão à luz da teoria social crítica sobre o prisma da relação entre Estado e sociedade*. [Dissertação] [Internet]. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília; 2016. [Acesso em 12 mar 2020]. Disponível em:
https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21321/1/2016_Tha%c3%adsCarolineSenadeOliveira.pdf.
- 5 Brasil. Companhia de Planejamento do DF. *Pesquisa Distrital por Amostragem de Domicílios 2018*. [Internet]. Brasília, 2019. [Acesso em 20 de mar de 2020]. Disponível em:
http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/relatorio_DF_grupos_de_renda.pdf.
- 6 Orrego MJF. *Vila Estrutural: Uma abordagem sobre ocupação e a produção do espaço*. [Dissertação] [Internet]. Brasília: Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília; 2013. [Acesso em 12 mar 2020]. Disponível em:
[file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/2013_JuanFernandoMunetonOrrego%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/2013_JuanFernandoMunetonOrrego%20(3).pdf).
- 7 Brasil. Companhia de Planejamento do DF. *Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal*. [Internet] Brasília, 2020. [Acesso em 25 de mar de 2021]. Disponível em:
<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/IVS-DF-Resultados-2020.pdf>.
- 8 _____. Companhia de Planejamento do DF. *Retratos Sociais DF 2018: perfil da população jovem do Distrito Federal*. [Internet]. Brasília, 2020. [Acesso em 15 nov 2020] Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/2020.05.06.Estudo-Retratos-Sociais-DF-2018-Perfil-da-popula%C3%A7%C3%A3o-jovem-do-Distrito-Federal.pdf>.
- 9 Neto FL. [Relatório de Pesquisa]. *Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções* [Internet]. Brasília: IPEA, 2013. [Acesso em 20 out 2021]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1820.pdf.

- 10 Avritzer L. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Revista Opinião Pública* [Internet]. 2013 [Acesso em 14 mar 2020], 18 (2): 383-398. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/6pHpmRWCWhM57s9svCdHZyB/?format=pdf&lang=pt>.
- 11 Cohen JL, Arato A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press; 1992.
- 12 Cardoso CJ, Jaccoud L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: Jaccoud L, organizadora. *A questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. [Internet] Brasília: IPEA; 2005, p. 181-260. [Acesso em 18 set 2021]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_Questao_Social.pdf.
- 13 Castel R. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard; 1995.
- 14 Behring ER, Boschetti I. *Política Social: fundamento e história*. São Paulo: Cortez; 2016.
- 15 Lamounier B. *Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; 1999.
- 16 Cardoso VV, Matuziak MO, Mueller AA. Estado, terceiro setor e políticas públicas: aspectos teóricos e epistemológicos emergentes. In: Anais do IX Seminário Internacional sobre desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais, 2019. [Internet]. Rio Grande do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul; 2019, p. 1-14. [Acesso em 04 abr 2021]. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/19274/1192612634>
- 17 Abreu R, Lopez FG. [Relatório de Pesquisa] *A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista dos gestores federais*. [Internet]. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. [Acesso em 10 jan 2020]. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/a-participacao-das-ongs-nas-politicas-publicas-o-ponto-de-vista-de-gestores-federais>
- 18 Oyakawa T. *O papel das Organizações da Sociedade Civil nas políticas públicas a partir da perspectiva do Estado*. [Dissertação] [Internet]. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas; 2016. [Acesso em 02 jan 2020]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/18023>
- 19 Young DR. Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and voluntary sector quarterly* [Internet]. 2000 [Acesso em 12 jan 2021], 29 (1): 149-172, 2000. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0899764000291009>
- 20 Segatto CI. O espaço das organizações da sociedade civil de defesa de direitos na relação governo-sociedade no Brasil. In: Nogueira FA, Alves MA, Mendonça P, organizadores. *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. [Internet]. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; 2013. [Acesso em 24 jul 2021]. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/arquitetura-institucional-de-apoio-organizacoes-da-sociedade-civil-no-brasil-copyright>
- 21 Campos LC. ONGS/AIDS: acesso a fundos públicos e sustentabilidade de ações.

RAE – *Revista de Administração de Empresas* [Internet]. 2008 [Acesso em 02 ago 2021] 48 (3): 81-93. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/dZ9xMsLRcnx7xWY4dp9GsZs/?lang=pt> ou <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000300008>.

22 Junqueira LP, Figueiredo M. *Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil*. [Internet] Brasília: Ministério da Justiça (41), 2012. [Acesso em 04 jul 2021] Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/modernizacao-do-sistema-de-convenio-da-administracao-publica-com-a-sociedade-civil>

23 Brasil. Escola Nacional de Administração Pública. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. [Internet]. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019. [Acesso em 04 jul 2021] Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3845>

24 Ferrarezi E. O novo marco legal do terceiro setor. [Internet] *In: III Encuentro de la red latinoamericana y del Caribe de la sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR) - Perspectivas latinoamericanas sobre el Tercer Sector*. Buenos Aires, Argentina. 12-14 de setembro de 2001. [Acesso em 14 mar 2021] Disponível em: https://www.cird.org.py/institucional/documentos/ley_ongs/MARCO%20LEGAL%20BRASIL.pdf

25 Alves MA, Koga NM. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *Revista de Administração Contemporânea*, 2018, 10 (Special Issue): 213-234. DOI:10.1590/S1415-65552006000500011.

26 Lopez F, Lopes LF, Souto B, Sant'Ana D. A interação entre organizações da sociedade civil e o governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. *In: Monasterio LM, Neri MC, Soares SSD, Editores. Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. [Internet] Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. [Acesso em 14 jul 2021] Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3287>

27 Mendonça PME, Segatto CI. *Reflexões sobre a relação entre as organizações da sociedade civil (OSCs) e o Estado: marco legal, mecanismos de financiamento e implicação para a gestão*. [Internet]. *In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, 2014. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em Administração, 2014. [Acesso em 29 out 2021]. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1018.pdf

28 Falcão DS, Mendonça P. Novo Marco Regulatório para realização de parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil (OSC): inovação ou peso do passado? *In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania* [Internet] 2016 jan./abr.; [Acesso em 04 abr de 2021], 21 (68): p.42-60. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/novo-marco-regulatorio-para-a-realizacao-de-parcerias-entre-estado-e-organizacao-da-sociedade-civil-osc-inovacao-ou-peso-do-passado>

29 Barata RB. Desigualdades sociais e saúde. *In: Campos GWS, Minayo MCS, Drummond Júnior M, Carvalho YM, organizadores. Tratado de Saúde Coletiva*. São Paulo: Hucitec; 2009; p. 457-486.

- 30 Faustino DM. A universalização dos direitos e a promoção da equidade: o caso da saúde da população negra. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. [Internet]. 2017 [Acesso em 10 jan 2020], 22 (12): 3831-3840. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/csc/a/DjfyCT7p7vppXr6HLwvbgjD/?format=pdf&lang=pt>
- 31 Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 8 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal; 2008.
- 32 Moneratt LG, Souza GR. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katálysis* [Internet]. 14 (1), jan./jun. 2011. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rk/a/CfXpmXYLxHNyTnbKfw5HfDH/?format=pdf&lang=pt>
- 33 Cavalcante DB, Coelho P, Turgeon M. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Rev. Sociologia política* [Internet]. 2016 jun. [Acesso em 28 nov 2021], 24 (58): 145-165. Disponível em:
https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782016000200145&script=sci_arttext&tlng=pt
- 34 Susser M. Does risk factor epidemiology put epidemiology at risk? Peering into the future. *J Epidemiol Community Health*. [Internet]. 1998 [Acesso em 10 mar 2021], (52): 608-611. Disponível em:
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1756623/pdf/v052p00608.pdf>
- 35 Almeida-Filho N, Kawachi I, Filho AP, Dachs JNW. Research on health inequalities in Latin America and the Caribbean: Bibliometric analysis (1971-2000) and descriptive content analysis (1971-1995). *Am J Public Health*. [Internet]. 2003 [Acesso em 10 out 2021], (93): 2.037-2.043. Disponível em:
<https://ajph.aphapublications.org/doi/full/10.2105/AJPH.93.12.2037>
- 36 Álvarez MH, Borde EE, Porto MFS. Uma análise crítica da abordagem dos Determinantes Sociais da Saúde a partir da medicina social e saúde coletiva latino-americana. *Revista Saúde debate* [Internet]. 2015 [Acesso em 02 jan 2021] 3 (106): 841-854. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/Kdf3kjjB73Ym6n7QFJgxWQD/abstract/?lang=pt>
- 37 Santana DL, Mendes GA, Mariano AM. Estudo das dimensões culturais de Hofstede: análise comparativa entre Brasil, Estados Unidos e México. *C@LEA – Revista Cadernos de Aulas do LEA*. [Internet]. 2014 nov. [Acesso em 04 jan 2021] 3: 1-13. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/277130475_Estudo_das_dimensoes_culturais_de_Hofstede_analise_comparativa_entre_Brasil_Estados_Unidos_e_Mexico.
- 38 Abramo L. Perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas. *In: Seminário Internacional América do Sul, África, Brasil: acordos e compromissos para a promoção da igualdade racial e combate a todas as formas de discriminação*. [Internet] Brasília, 2004. [Acesso em 28 nov 2020] Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5244/1/bmt_n.25_perspectiva.pdf
- 39 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Característica Gerais dos Domicílios e dos Moradores 2019* [Internet].

Rio de Janeiro, 2020. [Acesso em 20 nov 2021] Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf

40 Brasil. Ministério da Saúde. *Política nacional de atenção integral a saúde da mulher*. [Internet]. Brasília, 2004. Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf. Acesso em: 09 set 2020.

41 Ludermi AB. Desigualdades de classe e gênero e saúde mental nas cidades. 2008. Rio de Janeiro: *Revista de Saúde Coletiva*, 18 (3): 451-467, 2008. [Acesso em 04 maio 2021]

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/VDqwQWys6Jyvf6z6DdcbHtq/?lang=pt> ou <https://doi.org/10.1590/S0103-73312008000300005>.

42 Swain TN. Entre a vida e a morte, o sexo. [Internet] 2008. [Acesso em 09 set 2020]

Disponível em: <http://www.tanianavarrowswain.com.br/brasil/renovacao%20patriarcado.htm>

43 Brasil. Ministério da Saúde. *Política nacional de saúde integral da população negra*. [Internet]. Brasília, 2017. Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra.pdf. Acesso em: 02 abr 2020.

44 Martins HV. *As ilusões da cor: sobre raça e assujeitamento no Brasil* [Tese] [Internet] São Paulo: Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo; 2009. [Acesso em 20 nov 2020]

Disponível em: DOI 10.11606/T.47.2009.tde-15122009-115939.

45 Batista LE, Barros S. Enfrentado o racismo nos serviços de saúde. *Cad. Saúde Pública*.

São Paulo; 2017. 33. [Acesso em 20 nov. 2020] Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00090516>.

46 Santos M, Silveira ML. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9.ed. Rio de Janeiro: Record; 2006.

47 Kazure-Cerqueira H. A Saúde da Cidade sob Suspeita. In: Fernandes TM, Pellegrini B, Silveira CB, organizadores. *Cidades Saudáveis? Alguns olhares sobre o tema*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2014, p. 31-65.

48 Burgos MB. Favela, conjuntos habitacionais, bairros populares e outras formas urbanas: por uma agenda de luta pela cidade. In: Fernandes TM, Pellegrini B, Silveira CB, organizadores. *Cidades Saudáveis? Alguns olhares sobre o tema*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2014, p. 83-105.

49 Akerman M, Fischer AL, Mendes R. Cidades saudáveis: ainda um tema de relevância? In: Fernandes TM, Pellegrini B, Silveira CB, organizadores. *Cidades Saudáveis? Alguns olhares sobre o tema*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2014, p. 65-83.

50 Minayo MCS. Saúde e ambiente: uma relação necessária. In: Campos GWS, et al, organizadores. *Tratado de Saúde Coletiva*. São Paulo: Hucitec; 2009, p. 457-486

51 Junqueira LAP. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração pública*, 2000 nov./dez; 34 (6): 35-45, p.70.

52 Pires AP. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. *In*: Poupart J, Deslauriers JP, Groulx LH, Laperrière A, Mayer R, Pires AP, et al. *Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 4. ed. Petrópolis: Vozes; 2014, p. 154-211.

53 Chavante CC. *O serviço de convivência e fortalecimento de vínculos: Estudo de caso do Coletivo da Cidade*. [Monografia] Brasília: Instituto de Ciência Humanas, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília; 2020.

54 Goodman L. Snowball Sampling. *In*: *Annals of Mathematical Statistics*, [Internet]. [s. l.] 32: 148-170, 1961. [Acesso em 05 jan 2021] Disponível em: <https://doi.org/10.1214/aoms/1177705148>.

55 Bardin L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70; 2009.

56 Freire P. *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Paz e terra; 1996.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA AS ENTREVISTAS

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa “A saúde, o Coletivo e a Cidade: um estudo de caso na cidade Estrutural”, a qual será realizada no âmbito da Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde da Fiocruz/Brasília, sob responsabilidade da pesquisadora Giulia Bedê Bomfim.

O objetivo dessa pesquisa é identificar as potencialidades e os desafios da organização Coletivo da Cidade enquanto agente produtor de saúde na cidade Estrutural, a partir de suas ações na área de proteção social.

A razão de você estar sendo convidado(a) deve-se ao fato de ter sido indicado(a) por outros(as) participantes da pesquisa, devido ao envolvimento com o trabalho realizado pela organização.

Sua participação consistirá em responder uma entrevista sobre sua relação com o Coletivo da Cidade e sobre sua visão do trabalho desenvolvido pela organização. Essa entrevista contém 13 perguntas e deverá ter duração aproximada de 40 minutos. Essa entrevista será gravada em áudio e armazenada em arquivo digital cujo acesso será restrito à pesquisadora e sua orientadora. Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo digital por, pelo menos, 5 anos, conforme a Resolução n.º 466/12 do Conselho Nacional de Saúde – CNS.

Toda pesquisa com seres humanos envolve risco em tipos e gradações variados, sendo que nesse estudo os riscos são baixos e relacionam-se com a possibilidade de você vir a ser indiretamente identificado(a) na divulgação dos resultados da pesquisa, em razão do cargo que ocupa e a instituição em que trabalha.

Não divulgaremos o nome de nenhum dos entrevistados e a sua participação nesse estudo será mantida em sigilo. Não será divulgado o nome de nenhum dos participantes, mas mencionaremos o nome das instituições ou os locais onde a pesquisa foi realizada.

Você tem o direito de retirar a sua participação do estudo, agora ou a qualquer tempo, sem qualquer penalidade ou prejuízo para a sua relação com a instituição proponente desse estudo.

Em caso de dúvida sobre algum aspecto desse estudo, você pode entrar em contato com o pesquisador responsável ou com o Comitê de Ética em Pesquisa da CEP/Fiocruz nos endereços abaixo. O Comitê de Ética é responsável por examinar os aspectos éticos das pesquisas que envolvem seres humanos, zelando pela proteção à dignidade, à autonomia e aos direitos dos participantes.

Declaro que concordo em participar da pesquisa.

Brasília, DF. ____ / ____ / ____.

Assinatura do participante

Assinatura da pesquisadora

APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

1. Nome, profissão, instituição em que trabalha.
2. Qual a sua relação com o Coletivo da Cidade?
3. Como soube da existência da organização?
4. Qual era a natureza dessa relação? (Ano, finalidade, tempo de duração)
5. Por que procurou o Coletivo?
6. Como funcionava/funciona essa relação? (Dinâmica, duração)
7. Quais atividades foram desenvolvidas com a organização ao longo dessa relação?
8. Na sua opinião, quais foram os pontos positivos e as fragilidades percebidas nessa relação?
9. Em sua opinião, quais as potencialidades que o Coletivo possui para o desenvolvimento do território?
10. Na sua opinião, quais as principais demandas sociais da Estrutural que o Coletivo atendeu/atende?
11. Quais foram os avanços e os desafios observados na atuação com a entidade para o território, na sua opinião?
12. Você considera o Coletivo um agente produtor de saúde local? Por quê?
13. Quais os outros atores sociais (grupos, pessoas, instituições) que você considera possíveis de contribuir para o aprofundamento dessa pesquisa?