

## O TERCEIRO SETOR: UMA ANÁLISE SOBRE A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DA CIDADE.

Hevelane da Costa Albuquerque\*

O crescente adensamento das cidades é um fenômeno que tem gerado inúmeros efeitos, muitos dos quais negativos, tais como: aumento da violência, degradação ambiental, deterioração da qualidade de vida. Todos a exigir alternativas, instrumentos, medidas com o intuito de harmonizar os interesses dos agentes que compartilham os espaços urbanos, bem como conferir sustentabilidade às cidades.

A par de tais exigências, mister conhecer as nuances da malha heterogênea que forma a cidade, identificando os diversos elementos formadores da *urbes*, dentre os quais os grupos humanos, com suas necessidades e anseios. Para em seguida formular políticas públicas, efetivar instrumentos legais existentes, delinear propostas, engendrar vias de gestão urbana.

Dentro deste quadro é importante reconhecer a relevância alcançada pelos grupos não governamentais, o chamado terceiro setor, como expressão de uma organização social pretendida (desejada), sobretudo quando tais organizações (associações, fundações, cooperativas, etc) emergirem do próprio grupo social a ser perscrutado; para, assim, não se realizar uma intervenção na cidade nos moldes ocorridos durante a colonização, ou seja, impondo valores e conceitos de determinados grupos sobre outros; mas, antes, coadunando os interesses diversos, muitas vezes não conflitantes, apesar de dessemelhantes.

---

\* A autora é advogada e mestranda em Direito Ambiental do Programa de Pós-graduação da Universidade do Estado do Amazonas.

É sob esta perspectiva que este trabalho busca apontar a importância do terceiro setor na efetivação dos instrumentos de gestão da cidade previstos nos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade. Tendo em conta, ainda, a necessidade de se buscar parâmetros para expressões como interesse local, redução de pobreza, dentre outras contidas no texto constitucional.

**PALAVRAS CHAVE:** Terceiro setor, gestão da cidade, pobreza, estatuto da cidade, interesse local.

# O TERCEIRO SETOR: UMA ANÁLISE SOBRE A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DA CIDADE.

Hevelane da Costa Albuquerque

"Na política, como na moral, é um grande mal não se fazer o bem, e todo cidadão inútil pode ser olhado como um homem pernicioso". J.- J. Rousseau.

## **1 – Introdução.**

Este trabalho tem seu gênese na coleta de informações realizada durante visitas técnicas a organizações não governamentais, em atendimento a proposta efetuada na disciplina Sociedade Civil Organizada e Efetivação dos Direitos Públicos, ministrada pelo Prof. Dr. Sérgio Martinez, na Universidade do Estado do Amazonas, no Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental, no ano de 2006.

Visa demonstrar a importância da atuação consciente da sociedade civil organizada, quer em forma de associação de bairro, cooperativa, ONG, fundação, ou qualquer outro grupo, na efetivação das políticas públicas, especificamente nas políticas voltadas para a cidade.

Observando a necessidade de apreender os aspectos característicos da cidade (seus diversos grupos) em que se quer intervir; por meio do conhecimento tanto da realidade (econômica, política, social, ecológica etc.) no momento da atuação do grupo organizado, quanto da historicidade da região/população/cidade.

A título de ilustração expõe-se que o “Estado do Amazonas apresenta características peculiares de configuração econômica e social, decorrentes de dois fatores principais: uma ocupação histórica do território realizada pelas vias fluviais e a concentração das atividades econômicas na zona urbana, em decorrência da criação da Zona Franca de Manaus, na década de 60”<sup>1</sup>.

Informação relevante para demonstrar, por exemplo, que a dificuldade de acesso importa no isolamento de alguns grupos humanos, os quais muitas vezes optam por emigrar para a Capital do Estado, na busca de condições de vida distintas das

---

<sup>1</sup> In: Agenda Positiva do Estado do Amazonas. 01 de março de 2000.

deixadas para trás, ou então são fadados à inércia mais absoluta, e à provável manipulação política, econômica ou social, por pessoas advindas de outra realidade, que não têm compromisso com a população ou tentam impor seus valores sem levar em conta a historicidade da população afetada.

Tal e qual advertiram José Seráfico e Marcelo Seráfico, ao tratarem da temática amazônica:

As "elites" dominantes, compreendendo empresariais, militares, intelectuais e do alto clero revelam-se com escasso ou nulo compromisso com a nação, o povo, a sociedade. Organizam-se e movem-se como "elites" enraizadas no poder político-econômico conferido pelos monopólios, trustes, cartéis, corporações e conglomerados transnacionais; algo que vem do imperialismo e impregna amplamente o globalismo. Em sua maioria, os membros dessas "elites", isto é, classes e grupos sociais dominantes, ou blocos de poder, organizam-se ou comportam-se como conquistadores, colonizadores, desfrutadores. Estão inclinados a associar-se com os monopólios, trustes, cartéis, corporações, conglomerados; e inclinados a considerar o país, a sociedade nacional e o povo como território de negócios, pastagem de lucro, ganhos. É nesse quadro que se recoloca a "questão regional", isto é, o problema de como as regiões brasileiras encontram ou vêm inviabilizadas suas possibilidades de participação – social, cultural, política e econômica – no processo de formação da nação; é nesse quadro, portanto, que cabe avaliar o passado, apontar os impasses do presente e descortinar alternativas de futuro. Trata-se, quanto a isso, de desafio semelhante ao enfrentado por Arthur Reis e Leandro Tocantins, mas que pode se beneficiar de suas experiências para evitar ilusões e ampliar os horizontes de emancipação de grupos e classes sociais historicamente excluídos dos processos decisórios e da participação na apropriação das riquezas nacionais<sup>2</sup>.

É certo que a temática proposta não se restringe às questões das cidades amazônicas, se estas receberam até este ponto algum relevo, foi em atenção ao marco da pesquisa suscitado no início do trabalho e nas constatações efetuadas e explicitadas adiante.

Busca-se, portanto, apontar algumas formas de atuação de organismos não governamentais (*lato sensu*) nos diversos grupos nas cidades, tendo em vista a necessidade de respeito aos costumes e demais características dos envolvidos; bem

---

<sup>2</sup> SERÁFICO, José & SERÁFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. Artigo publicado no endereço [www.iea.usp.br/iea/revista/coletaneas/amazonia/seraficorev54.html](http://www.iea.usp.br/iea/revista/coletaneas/amazonia/seraficorev54.html) - 78k - acessado em 30 de outubro de 2006

como a relevância destas atuações na formulação de conceitos tidos como universais dentre dos grupos investigados.

## **2. Formas de atuação nos grupos sociais.**

A redução da atividade estatal verificada nas últimas décadas conferiu relevância às atuações de entes não governamentais, tais como as associações de bairros, as cooperativas, fundações, ONGs, etc.

O próprio Estatuto da Cidade prescreve a utilização de instrumentos como órgãos colegiados em todos os níveis, debates, audiências e consultas públicas, conferências, iniciativa popular, dentre outros, como forma de alcançar a *plena realização da gestão democrática*<sup>3</sup>.

As causas em que os referidos entes atuam são as mais variadas possíveis, desde a coleta de produtos recicláveis, até a elaboração de softwares ou outra tecnologia visando a melhoria da qualidade de vida; os modos de atuação, porém, não são homogêneos, indo das intervenções pedagógico-participativas às mobilizações panfletárias.

Seja qual for a abordagem adotada, é importante que não ocorra a imposição de valores e quereres às pessoas do grupo “atingido”. Como ocorrido, por exemplo, em uma cidade amazônica, em que, provavelmente com a melhor das intenções, e sem o mínimo aparato técnico, uma Fundação privada interferiu no modo de vida da população gerando um problema social e ambiental.

Fundamental que as pautas derivem da própria comunidade e que a interferência seja no sentido de identificar as perspectivas e anseios dos envolvidos e valorizar os saberes locais, para harmonizar as propostas aos valores ínsitos da sustentabilidade.

## **3. Redução da pobreza x conceito de pobreza**

Gouguet, sobre a questão da redução da pobreza, assevera ser difícil efetuar um planejamento visando a uma atuação eficaz junto às pessoas pobres quando não se conhece sua cultura e sua visão de mundo. De modo que tal conhecimento implicaria na subversão das políticas de erradicação da pobreza<sup>4</sup>.

Assim, prossegue o referido autor, os países industrializados deveriam rever suas abordagens das políticas sociais, afinal, “os pobres não estão presentes entre

---

<sup>3</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *In: DALLARI, Adílson Abreu & FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade : comentários à Lei Federal 10.257/2001, 2ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006. p. 337.*

<sup>4</sup> GOUGUET, Jean Jacques. *In: KISHI, Sandra Akemi Shimada et. al (organizadoras). desafios do Direito Ambiental. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 171.*

os grupos que determinam os objetivos, os modos de financiamento, os modos de organização da luta contra a pobreza”<sup>5</sup>.

E, tendo em vista a falta de influência dos pobres nas decisões que lhes dizem respeito, de seus valores culturais específicos, as políticas são fadadas ao fracasso, pois, “é sempre arriscado querer tornar as pessoas felizes sem seu consentimento no que diz respeito a normas que lhe são externas ou estrangeiras”<sup>6</sup>.

Destacando que o autor teve o cuidado de apontar a dificuldade de definir o que seja pobreza; descrevendo cada uma das proposições existentes para a formulação de referida definição.

Ora, tendo em vista estes dois aspectos, a dificuldade de definir pobreza e a precariedade da políticas voltadas para a redução da pobreza (por não levarem em conta os verdadeiros anseios dos grupos atingidos), é que se avulta a importância do terceiro setor, como agente elucidativo, informativo das necessidades dos diversos agentes sociais.

#### **4. Sociedade civil organizada e efetivação de políticas urbanas**

A humanidade se mostra tímida em relação a questionar valores e ideologias formuladas constantemente, porém, ainda são ressonantes as vozes provenientes de todos os processos expropriatórios vividos pelos países do sul.

Primeiro as atrocidades ocorridas no período das “grandes descobertas”, quando negros eram escravizados, índios eram saqueados, assassinados, aculturados, riquezas eram esgotadas, povos inteiros perdiam suas propriedades para os colonizadores.

E tantas outras formas de exploração posteriores, as mais recentes sob a maquiagem da globalização e da invasão dos mercados do sul para a perseguição de um sem número de vantagens pelos países do norte econômico.

Inúmeros exemplos há de imposição de idéias, valores, ideologias, conhecimentos, muitas das vezes com fim meramente capitalista.

E nesta ordem de idéias que se revela imprescindível a participação popular na gestão das cidades; uma gestão que não tenha a população como marionete nas mãos de algum grupo sequeiro por poder, mas que se faça ouvir como um coro não homogêneo, dissonante até, digno de respeito e de atenção, cujos fins são alcançáveis de forma mas simples se estiverem organizadas.

---

<sup>5</sup> *op.cit.* p. 173

<sup>6</sup> *op. cit.* p. 174

Levando por terra o discurso liberal que afirma ser o povo incapaz de saber o que quer. Demonstrando que a mobilização consegue preservar e/ou melhorar a qualidade de vida, sem que se imponha, se assim não for pretendido pelos moradores, a lógica capitalista dos que se propõem a reduzir as desigualdades sociais.

Conforme Edson Saleme, o descrédito quase que total dos representantes governamentais firmam as consultas populares como o meio mais adequado para o povo vivenciar e se sentir em uma democracia participativa<sup>7</sup>.

Ademais, acrescenta ele, “em plano urbano, a consulta é plenamente viável, sobretudo se contar com grupos que estejam a par das necessidades coletivas, a exemplo de ONGs e sociedade de amigos de bairro”.

Por fim, aponta este autor que a “presença de indivíduos capacitados com noção do que possa incrementar o ambiente urbano e melhor equipar a municipalidade dos recursos necessários para a modernização de sua infra-estrutura seriam pontos fundamentais para uma plena gestão participativa”.

Cabendo uma primeira conclusão acerca da imprescindibilidade do terceiro setor na elaboração de pautas voltadas para a gestão democrática da cidade, com atendimento das peculiaridades, interesses e quereres de cada setor social.

---

<sup>7</sup> SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. Publicado nos anais do CONPEDI. [www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf) - acessado 19 de novembro de 2006.

## Referências:

Amazonas. Governo do Estado 01 de março de 2000. Agenda Positiva do Estado do Amazonas.

SERÁFICO, José & SERÁFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. *In:* [www.iea.usp.br/iea/revista/coletaneas/amazonia/seraficorev54.html](http://www.iea.usp.br/iea/revista/coletaneas/amazonia/seraficorev54.html) - acessado em 30 de outubro de 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *In:* DALLARI, Adílson Abreu & FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade : comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006. p. 337.

GOUGUET, Jean Jacques. *In:* KISHI, Sandra Akemi Shimada *et. al* (organizadoras). Desafios do Direito Ambiental. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 171.

SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. Publicado nos anais do CONPEDI. [www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf) - acessado 19 de novembro de 2006.