

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Os impasses das políticas locais Pobreza, exclusão e participação democrática .

Wanderleya dos Santos Farias y Eliana Monteiro Moreira.

Cita:

Wanderleya dos Santos Farias y Eliana Monteiro Moreira (2009). *Os impasses das políticas locais Pobreza, exclusão e participação democrática. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/642>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Os impasses das políticas locais

Pobreza, exclusão e participação democrática

Wanderleya dos Santos Farias
Universidade Federal da Paraíba
leyafariasbr@yahoo.com.br

Eliana Monteiro Moreira
Universidade Federal da Paraíba
emmoreira@uol.com.br

1. Introdução

Uma das grandes questões sociais discutidas na contemporaneidade refere-se ao acentuado crescimento da exclusão social em países emergentes como o Brasil. A ampliação da pobreza urbana, nas cidades brasileiras, tem levado alguns governos locais a formular novos arranjos de políticas públicas fundados na idéia de participação democrática. O objetivo desse estudo é o de analisar como a população exposta a esta

realidade de privação vem reagindo a essas iniciativas institucionais baseadas nessa nova fisionomia participativa posta em prática pelas prefeituras.

Para alguns estudiosos a exclusão reflete a situação de marginalização e de desvantagem de alguns indivíduos na órbita da vida social humana.ⁱ Os cidadãos excluídos seriam sujeitos destituídos de direitos que, em algumas situações, ficariam expostos à discriminação e a ruptura de vínculos sociais.

De fato, um dos aspectos mais marcantes da economia brasileira refere-se ao seu padrão social excludente. O Brasil exibe um dos níveis de distribuição de renda mais desiguais da economia global e, no mundo do trabalho, a quantidade de pessoas que tem algum tipo de ocupação informal vem se tornando cada vez mais numerosa. Há milhares de trabalhadores que não têm acesso aos direitos sociais como, por exemplo, o registro formal da atividade profissional em carteira assinada.ⁱⁱ Agrava essa situação, a existência de uma cultura política historicamente marcada pelo autoritarismo onde os segmentos pouco favorecidos da sociedade eram escamoteados da capacidade de exercer algum tipo de controle social sobre as deliberações governamentais, tendo como consequência, experiências associativas de baixa expressão. A participação popular no espaço nacional sempre se defrontou com essas dificuldades.

As intervenções públicas no que se refere à questão social no Brasil têm passado por algumas mudanças nas últimas três décadas. A nova agenda de erradicação da exclusão e da pobreza traz aspectos institucionais singulares em relação às ações estatais que predominavam no país até a década de 1980 do Século passadoⁱⁱⁱ. Por um lado, foram elaboradas políticas sociais relativas ao mercado de trabalho, habitação popular, saúde, educação e seguridade, que estavam centralizadas ao nível do governo federal. Estas foram sendo gradualmente distribuídas entre estados, municípios e representações da sociedade civil, como organizações não-governamentais, refletindo o processo de encolhimento pelo

ⁱ Oliveira(1997), Nascimento(2000), Dupas(2001), Castels(2005), Paugan(2003), entre outros autores, analisam a exclusão sob diversos matizes e realçam a inter-relação desse fenômeno social com a dinâmica do capitalismo a nível global.

ⁱⁱ Ver Pochmann(2006) e Antunes(2006).

ⁱⁱⁱ Segundo Lavinas(2000), os primeiros programas compensatórios formulados pelo governo federal, voltados para o combate à fome e à desnutrição no país, remontam à década de 1940 do Século XX.

qual passou o Estado brasileiro^{iv}. Até então, o poder de interferência política dos movimentos sociais, dos governadores e prefeitos na formulação de programas sociais da União era bastante limitado. Por outro lado, as políticas de caráter redistributivo elaboradas pelo governo central pouco refletiam o debate e confronto de idéias das representações de classe da sociedade civil, uma vez que eram formuladas numa fase de regime de exceção.^v

Com a restauração do Estado de Direito e das instituições democráticas do país nos anos 1980, ampliou-se o debate em torno da idéia de desregulação e de adoção de formas descentralizadas de prestação de políticas sociais. Surgem, nessa fase, as primeiras experiências de democracia participativa no âmbito municipal como alternativa ao modelo hegemônico de democracia representativa.^{vi} Diante das limitações encontradas pela população e pelos movimentos sociais quanto à participação política no referido regime democrático, a descentralização de poder tornou-se uma proposição defendida por várias representações de classe e políticos no Brasil.

Alguns representantes da sociedade civil passaram a conferir à idéia de democracia participativa o modelo político pelo qual poderiam ser construídas as condições necessárias para a população intervir diretamente no manejo das políticas públicas e trazer novas respostas para o enfrentamento dos problemas sociais.^{vii} No entanto, o paradoxo entre democracia e economia de mercado torna esse intento um caminho que apresenta grandes desafios uma vez que, enquanto a democracia envolve a idéia de incluir politicamente os atores sociais, o mercado é por natureza um contexto que exclui alguns e reproduz o afã de acumulação de outros.

^{iv} A literatura acadêmica sobre a nova agenda social do Estado no Brasil é bastante expressiva. Abordam-se vários aspectos dessa questão. Arretche(1996), por exemplo, discute os mitos em tornos da descentralização das políticas sociais entre os níveis de governo. Ivo(2004) e Demo(2003), analisam o novo tratamento focalizado dessas ações e destacam, sob perspectivas diferentes, os limites das políticas redistributivas neoliberais no país.

^v Ver Almeida(1989) e Freire(2001).

^{vi} No regime democrático representativo, as deliberações coletivas são tomadas por pessoas eleitas pela população mediante sufrágios periódicos. Nesse modelo, a participação popular é indireta e orientada por regras que estabelecem os procedimentos para o exercício de cargos parlamentares e executivos.

^{vii} Um dos fundamentos das experiências de gestão democrática é a existência de demanda social por participação nas deliberações do governo. A vontade política dos governantes em compartilhar consensos mínimos com os atores da sociedade civil também é outro elemento relevante. O orçamento participativo foi implantado pela primeira vez no Brasil em Porto Alegre, em 1989, e depois se disseminou entre outros municípios brasileiros. Ver Milani(2006)

É oportuno ressaltar, também, que o processo de construção democrática do país, ao longo da fase considerada, não percorreu uma trajetória sem desvios e acíves, visto que projetos políticos, em certa medida, antagônicos estiveram presentes nesse caminhar histórico, tornando complexa a dinâmica da relação entre Estado e sociedade civil. Se os movimentos sociais, nas décadas de 1970 e 1980, conseguiram produzir novas instituições como Conselhos Gestores e experiências de orçamentos participativos, criando espaços de discussão de políticas públicas junto ao Estado, o projeto neoliberal, implantado nos anos 1990 no país, passou a enfatizar a interlocução com a sociedade civil através das Organizações Não-Governamentais e com o Terceiro Setor, em detrimento dos movimentos sociais. Essa estratégia do neoliberalismo, como realça Dagnino(2004), deu prioridade a ‘interlocução institucional’ e a competência técnica das ONG’s. Nesse sentido, o neoliberalismo deslocou os significados de representatividade, participação e cidadania.^{viii} Daí a importância de uma reflexão mais atenta em torno de como os governos locais vêm assimilando a idéia de políticas de inclusão e de participação no Brasil e se estão alcançando algum avanço no enfrentamento dos vícios políticos ainda predominantes em alguns espaços regionais como o nordestino, onde ainda prevalecem a reprodução do Estado patrimonialista e uma cultura política fundada no clientelismo.

2. Políticas de inclusão e participação democrática na cidade de João Pessoa

Nesta parte do estudo, pretende-se analisar a tessitura das políticas sociais que vêm sendo conduzidas na cidade de João Pessoa pela gestão municipal. A cidade de João Pessoa é a capital do Estado da Paraíba e está localizada no Nordeste brasileiro, como se pode observar nos mapas apresentados abaixo. O município fica próximo de cidades como Natal e Recife, capitais dos estados de Rio Grande do Norte e de Pernambuco,

^{viii} A noção de representatividade, nesse novo cenário, assume outro significado, se desloca da idéia de capacidade de mobilização e confronto dos movimentos sociais em relação ao Estado para uma interlocução institucional entre a sociedade civil e as instituições públicas. As ONG’s, por exemplo, tornaram-se, além de prestadoras de serviços, interlocutoras representativas de diversos grupos sociais. Ver, entre outros, Dagnino (2004).

respectivamente. No ano de 2000, João Pessoa tinha uma população de 597.934 habitantes.^{ix}

O governo da aludida cidade se propôs a adotar um estilo de gestão que incorporasse a idéia de maior participação popular em suas ações sociais.^x É a primeira experiência de um orçamento democrático na mencionada capital, daí a importância de se tentar compreender de que maneira os atores sociais envolvidos nesse novo perfil de ‘agenda social’ vêm se colocando na arena de conflitos que define a inter-relação entre Estado e sociedade civil.

Mapa do Brasil



Fonte: <http://www.luventicus.org/mapaspt/brasil/paraiba.html>

^{ix} Conforme o Censo Demográfico de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

^x Desde o ano de 2005, o referido município vem sendo administrado por Ricardo Coutinho, um governo de perfil político de centro-esquerda.

Mapa do Estado da Paraíba



Fonte: <http://www.leandrosmelo.hpg.ig.com.br/joaopessoa.htm>

Conforme os resultados do Censo Demográfico de 2000 divulgado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indivíduos com mais de 10 anos de idade que ganhavam, por mês, apenas o equivalente a um salário mínimo, em 2000, na referida cidade, representavam quase 30% total de pessoas ocupadas enquanto apenas 3,7 % recebiam mais de 20 salários mínimos.^{xi} Portanto, observa-se que a pobreza assume contornos bastante adversos na realidade local. Para se ter uma idéia das distorções sociais que predominam na cidade de João Pessoa é relevante entender também a inserção da economia paraibana no contexto regional e Nacional.

Segundo Polari(1998), a Paraíba tem apresentado, desde a década de 70, uma evolução sócio-econômica bastante débil em comparação ao de outros estados da região nordestina. Para o autor, a geração de empregos no estado vive à base do serviço público, a indústria, de modo geral, não consegue explorar as maiores potencialidades naturais existentes nessa unidade da federação.

O desenho institucional do orçamento participativo em João Pessoa que vem sendo posto em execução pela gestão do atual prefeito demarcou a cidade em 14 regiões e algumas Zonas Especiais de Interesse Social, as ZEIS. Segundo a prefeitura, a

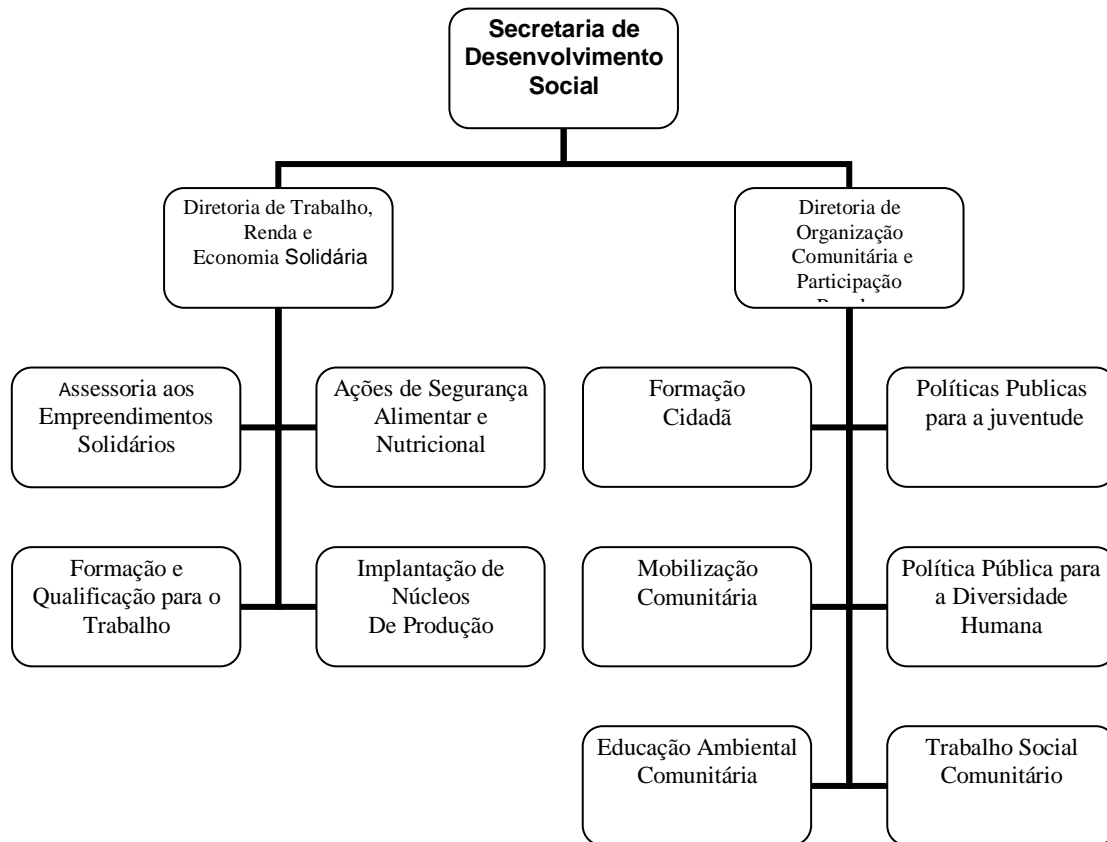
^{xi} Ver http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default_trabalho_rendimento.shtm

idéia é a de construir, através dessa descentralização de poder municipal, espaços públicos não estatais de articulação com a população onde possam ser formuladas a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO, a Lei Orçamentária Anual, a LOA, o Plano Plurianual, O PPA e o Plano de Investimento Setorial.

As regiões orçamentárias agrupam alguns bairros da cidade e são representadas por delegados e conselheiros escolhidos através de realização de plenárias ou assembleias pela própria comunidade. Segundo as informações obtidas pelo site da prefeitura, as principais ações solicitadas pelos representantes das regiões da cidade têm sido nas áreas de infra-estrutura, limpeza urbana e saúde pública. Alguns delegados expressam certa dificuldade da prefeitura em atender demandas populares que envolvam grande custo financeiro.

Uma das críticas que se faz ao projeto político implícito nessa experiência de orçamento democrático é que as noções de cidadania e de representatividade parecem estar definidas a priori pelo corpo técnico-funcional que institucionalizou o modelo de participação. Há relatos, em alguns regiões da cidade, que conselheiros de bairros exibem certa dependência com os articuladores municipais.

Além do orçamento democrático, há outros programas municipais cujas proposições são apresentadas como inclusivas. As ações coordenadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes) e pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Produção (Sedesp) envolvem boa parte dessas políticas. A partir das informações disponibilizadas no site do município, elaborou-se um quadro com as principais políticas que vêm sendo implementadas na cidade de João Pessoa.



Ao se examinar o elenco dos referidos programas, percebe-se que a prefeitura acompanha o ‘novo ciclo’ de tratamento da pobreza que vem caracterizando as políticas sociais no Brasil a partir dos anos 1990, em que as ações de caráter universalista de acesso aos serviços públicos foram substituídas por programas que abarcam apenas certos grupos sociais da população local.^{xii}

Um dos eixos de políticas públicas que se destaca nesta secretaria é a tentativa de promoção de empregabilidade dos grupos excluídos. Estariam arroladas nessas ações, a incubação de empreendimentos solidários, a implantação de núcleos de produção, a

^{xii} A despeito de acentuar, em suas diretrizes mais gerais, a idéia de universalização dos direitos dos cidadãos, a referida secretaria privilegia alguns grupos sociais como, por exemplo, pessoas que façam parte: de identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; que apresentem desvantagem pessoal resultante de deficiências; vítimas de exclusão pela pobreza; pessoas vitimadas por diferentes formas de violência advinda no núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal, entre outros.

provisão de cursos profissionalizantes e o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional. Conforme a prefeitura, desde que esses programas foram implantados, já haviam sido instalados três unidades de produção de alimentos em bairros da cidade. Um segundo eixo é o que a prefeitura chama de ações emancipatórias. Para a gestão local, algumas ações sócio-educativas e artístico-culturais contidas nos programas: Políticas Públicas para a Juventude, o Trabalho Social Comunitário, o programa Formação Cidadã, entre outros fortaleceriam o que o referido governo chama de “exercício da cidadania ativa”.

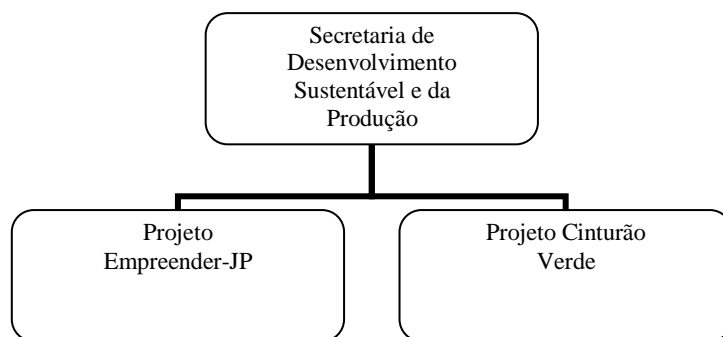
As iniciativas do governo em criar espaços onde possam ser construídos canais de comunicação entre a prefeitura e a comunidade são pertinentes, mas a idéia de formação cidadã propalada pela gestão local não deve substituir um fenômeno que se origina, de maneira espontânea, dos próprios movimentos sociais e da mobilização dos indivíduos em torno de seus interesses de classe. É preciso uma reflexão mais atenta em torno desses possíveis lapsos semânticos. O papel político do Estado não é o de criar mecanismos de empoderamento popular, essa conquista é alcançada através de uma sociedade civil propositiva que, ao lado de outras representações de classe, entre os quais o governo, consegue ampliar os espaços de interlocução em torno dos interesses dos cidadãos. A cidadania é construída historicamente pelos próprios atores sociais, não cabe ao Estado a atribuição de ‘capacitar’ os cidadãos de sua emancipação social.

Com relação aos programas vinculados à Diretoria de Trabalho, Renda e Economia Solidária, outras prefeituras já tentaram encaminhar um conjunto de ações que dessem conta de possibilidades de inserção dos pobres no contexto sócio-econômico local com um desenho institucional bastante parecido ao da gestão Coutinho^{xiii}. Todavia, algumas experiências de empreendimentos coletivos têm sido marcadas pelo isolamento e com pouca repercussão para a gestação de uma economia que pretende se tornar uma alternativa concreta ao desemprego e ao modelo de concentração de renda e de poder. Outro importante bloco programático do poder executivo local direcionado para idéia de políticas de geração de emprego e renda é o que está inserido nas ações da Secretaria de Desenvolvimento sustentável e da Produção. Destacam-se o Empreender-JP e o Programa Cinturão Verde.

^{xiii} Cite-se, por exemplo, o programa Oportunidade Solidária do município de São Paulo na gestão de 2001-2005 Ver Pochmann, (2005)

Apresentado como um dos grandes destaques da gestão Coutinho, o Programa Empreender-JP é promovido pela Sedesp - Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e da Produção^{xiv}. Através do Empreender-JP, a prefeitura fornece microcrédito e capacitação profissional para pessoas que estejam interessadas em abrir ou ampliar pequenos negócios.^{xv}

Segundo a mencionada secretaria, o objetivo dessa política empreendedora é o de reduzir a exclusão social mediante o estímulo à geração de renda e ocupação. Os segmentos prioritários são o artesanato, turismo, comércio e prestação de serviços de qualquer natureza. O corpo funcional do município encarregado desse processo de ensino-aprendizagem é conhecido como “multiplicadores de conhecimentos”. A capacitação desses servidores é feita através de treinamento com instrutores do SEBRAE.^{xvi}



^{xiv} O mencionado programa é financiado através de recursos provenientes da arrecadação do tributo municipal ISS - Imposto sobre Serviços e do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

^{xv} Segundo informações obtidas junto a prefeitura, desde que foi implantado, em 2005 até setembro de 2007, o Empreender-JP já havia concedido o volume total de R\$ 4.097.904,00 em empréstimos para 2.852 pessoas. A maior parcela de pequenos negócios contemplados com microcrédito foi o de comércio, com quase 50% do total. Esse setor agregaria atividades como armarinho, ambulante, fiteiro, venda de frutas, cosméticos, açougue, churrasquinho, lanchonete, mecânica, quiosque, alimentação, entre outros.

^{xvi} Desde que as primeiras experiências de programas de geração de emprego e renda ampliaram-se ao nível dos Estados e municípios a partir da década de 1990, a sintonia entre esses níveis de governo e a referida agência de capacitação empresarial tem se tornado forte. O SEBRAE tem assumido o papel de fornecer suporte técnico e ferramentas gerenciais, principalmente às prefeituras para estimular a criação de pequenos negócios.

O Projeto Cinturão Verde constitui uma ação que, segundo a prefeitura, procura gerar empregabilidade para as pessoas do meio rural. O governo local incentiva à agricultura familiar através da produção orgânica de hortaliças folhosas. Os agricultores que têm acesso ao aludido programa passam por uma capacitação onde recebem noções de como cultivar produtos orgânicos e os financiamentos oferecidos são provenientes de uma linha de crédito do Pronaf - Programa Nacional de Agricultura Familiar.

A despeito da relevância de programas que abarcam várias possibilidades de inserção para as pessoas que estão em risco social, é oportuno destacar que os possíveis impactos que essas políticas podem vir a ocasionar na vida de alguns indivíduos podem, também, não representar efeito algum para outros, uma vez que, a postura ativa e arrojada para o mundo dos negócios é algo, que, em muitas situações, está vinculado, a natureza intrínseca do indivíduo.

3. Considerações finais

Um dos grandes desafios de integrar ações sociais inclusivas com a participação popular está na singularidade da cultura política do país que ainda mescla uma herança política autoritária com a existência de estilos de governança mais comprometidos com as demandas populares.

No caso da cidade de João Pessoa, percebe-se que a preocupação com a agenda social está presente em várias instâncias do governo local e a arquitetura institucional das políticas públicas do mencionado governo parece articular, em simultâneo, várias frentes de atuação que vão desde os programas definidos como emancipatórios até os que visam à empregabilidade como o programa de microcrédito e o projeto Cinturão Verde. Por outro lado, em comparação com as gestões anteriores, fica evidente que a gestão em tela tem procurado ampliar os canais de comunicação com as comunidades de bairros existentes na cidade, tentando atender aos pleitos desses espaços urbanos.

No entanto, ainda há alguns impasses que precisam de maior reflexão. Com relação às ações da prefeitura que pretendem promover a emancipação social, há o risco do governo local estar assumindo para si o papel de criar as condições para o exercício da condição cidadã e, ainda mais preocupante, estaria definindo a priori uma noção singular

de representatividade e de participação que não seria a que surge espontaneamente da própria capacidade de mobilização da sociedade civil na busca de seus direitos sociais.

Referências

- ALMEIDA, M^a Hermínia T. de. **Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil**. São Paulo, Novos estudos CEBRAP, n° 25, out./1989
- ANTUNES, Ricardo. **As novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas do estranhamento (alienação)**. CRH, Salvador, n° 37, jul./dez. 2002.
- ARRETCHE, M. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. N° 31, 1996.
- BOSCHI, Renato Raul. **Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo horizonte e Salvador**. Dados V.42, N°4, Rio de Janeiro, 1999.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, Vozes, 2005.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In MATO, Daniel (coord.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de golbalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DEMO, Pedro. **“Focalização” de políticas sociais: debate perdido, mais perdido** que a “agenda perdida”. Serviço social & sociedade, ano XXIV, n. 76, p. 93-117, nov. 2003.
- DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**. São Paulo, Paz e Terra. 2001.
- GOHN, M^a da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. São Paulo, Saúde e Sociedade, v. 13, n° 2, 2004.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Editora: GLOBO, São Paulo, 2001.

- FREIRE, Silene de Moraes. **Estado, Democracia e Questão Social**. In: Maria Inês Souza Bravo; Potyara Amazoneida Pereira. (Org.). Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez, 2001, v. 01.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **A questão social no capitalismo**. In: Revista Temporalis, ABEPSS: Brasília, Ano 2, nº 3, jan/jun 2001.
- LAVINAS, Lena. **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil**. In: Henrique, Ricardo. (Org.). Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- MILANI, Carlos R. S. **Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política**. Sociologias, Nº 16, Porto Alegre jul/dez 2006. [links]
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários**. In: BURSZTYN, Marcel (Org.) No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro, Garamond, 2000.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2005.
- . OLIVEIRA, Luciano. **Os excluídos ‘existem’?** Notas sobre a elaboração de um novo conceito. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo.
- PAUGAM, Serge. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo, EDU/Cortez, 2003. Cap. 1 – A fragilidade e o aprendizado da desqualificação social).
- POCHMANN, Marcio. **Desempregados no Brasil**. In: ANTUNES, Ricardo. Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo, Boitempo, 2006.
- _____ (org) . **Políticas de Inclusão Social - Resultados e Avaliação**. São Paulo, Editora Cortez, 2005.
- POLARI, Rômulo Soares. **Economia paraibana: análise, problemas e soluções**. João Pessoa: Editora Universitária, 1998.

- SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade**. São Paulo, Augurium Editora, 2004.
- SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo em perspectiva, Vol. 18 N° 2, São Paulo abr/jun 2004. [links]
- <http://www.joaopessoa.gov.br/secretarias>
- <http://www.ibge.gov.br>

