

LUCIANA CIBELLE ARAÚJO DOS SANTOS

AS INTERFACES DA PARTICIPAÇÃO NO
PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA
CIDADE DO RECIFE: 1986/1989

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

RECIFE

JULHO / 1997



Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Biblioteca do Programa de
Pós-Graduação em Serviço Social

13/08/04

Registro: 85/04

LUCIANA CIBELLE ARAÚJO DOS SANTOS

AS INTERFACES DA PARTICIPAÇÃO NO
PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA
CIDADE DO RECIFE: 1986/1989

Dissertação
apresentada ao
Mestrado em Serviço
Social da UFPE, para
obtenção do grau de
Mestre, sob a
orientação da Profa.
Dra. Ana Cristina
Brito Arcoverde.

1997

*As Interfaces da Participação no
Processo de Democratização da
Cidade do Recife: 1986/1989*

Luciana Cibelle Araújo dos Santos

Banca Examinadora

Recife, 1997

AGRADECIMENTOS

A DEUS, força estranha aos nossos olhos humanos; alimento espiritual fundamental ao nosso equilíbrio e desenvolvimento.

Em especial à Cláudia Amorim (Cacau), que chegou como quem não quer nada e, foi/ é colega, companheira, amiga, irmã. Compartilhando comigo cada momento feliz e triste; dando-me sempre a mão, todas as vezes em que pareceu-me impossível levantar.

À todas as(os) amigas(os)/ colegas que fizeram parte dessa história, cada uma de um modo muito especial: Ana Cristina; Tereza Cristina; Ana Paula; Eliane Rocha; Val; Moema; Socorro Araújo; Fábria; Teresa Lobo; Alessandra; Raquel; Inaldete; Eliane Bispo; Guiomar; Valéria; Eráclio.

À Ana Arcoverde, que apesar de todas as dificuldades encontradas durante essa busca

de conhecimento, sempre acreditou na minha capacidade.

À Ana Vieira, alegre surpresa, por encontrar nela compreensão, apoio e, principalmente respeito no último momento, o mais difícil, para a conclusão deste trabalho.

À Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), que facilitou o acesso aos documentos oficiais, fundamentais para a elaboração deste trabalho.

Aos técnicos da PCR e aos representantes das unidades produtivas que cederam as entrevistas sem empecilhos.

À CAPES, pelo apoio financeiro, sem o qual não seria possível a realização desta pesquisa.

Para ser grande, sê
inteiro: nada
Teu exagera ou
exclui.
Sê todo em cada
coisa. Põe quanto és
No mínimo que
fazes.
Assim em cada lago
a lua toda
Brilha, porque
altiva vive.

Fernando
Pessoa

RESUMO

A discussão sobre participação ressurgiu no cenário nacional, com toda força, sobretudo a partir da Nova República, quando o Estado, recém-saído de uma ditadura militar, necessita de legitimação por parte da sociedade, que neste momento também encontra-se mais organizada, buscando maiores espaços para participar mais diretamente das questões políticas, econômicas e sociais do país.

Assim, tanto a nível da Federação, quanto dos estados e municípios, a participação passa a fazer parte da agenda dos governos no que diz respeito a gestão / co-gestão das políticas públicas, tais como geração de emprego e renda.

Nesse estudo nos propomos a analisar o caso particular da cidade do Recife, no período 1986/1989, em que a política de emprego e renda se

efetivou através de um programa que teve por objetivo a formação de associações de pequenos produtores de bens e serviços, para que houvesse uma maior participação da população.

Temos como objetivo analisar a participação no discurso e na prática da política de emprego e renda da PCR, junto aos pequenos produtores do CAPP/NPS, no sentido de perceber se ela se constitui realmente num elemento de configuração de um modelo de gestão democrática da cidade.

INTRODUÇÃO

O processo de democratização brasileiro iniciado nos anos 80, possibilitou uma série de mudanças no cenário político do país. Devido ao acirramento da crise econômica, social e política gestada durante os anos da ditadura militar, a modificação da relação Estado/sociedade tornou-se uma necessidade de sobrevivência do próprio sistema capitalista.

Diante do quadro de mudanças que se apresentava na época, os governos iniciados com o fim do regime militar, incorporaram em seu discurso, a luta pela democratização, em busca da cidadania. Para tanto, eles se propõem a criar e institucionalizar canais de participação à sociedade, dividindo com a mesma a responsabilidade da gestão da coisa pública.

As discussões sobre a participação da sociedade, na gestão da coisa pública, assumem o

caráter de proposta prática, dentro de um contexto que a torna possível de ser exercida pela população.

A abertura dos canais de participação como proposta, não foi por assim dizer, resultado unicamente da visão dos governos de que era necessária a criação desse instrumento para relacionar-se com a sociedade. Na realidade, são fruto da reivindicação desta mesma sociedade, que se organizava para pressionar o poder pelos seus direitos desde fins da década de 70, ganhando força no início dos anos 80.

É neste período que grande parte dos governos municipais, que assumem a administração das cidades, pós-ditadura militar, apresentam em suas propostas, a participação como meio eficaz de se alcançar a democratização do poder público, em todas as suas instâncias; tendo como pressuposto, o resgate da dívida social, causada pela má distribuição de renda e pelo não acesso da população aos bens e serviços públicos. O objetivo

desses governos, em tese, era o de fazer com que os excluídos da sociedade, deixassem de o ser , através do acesso e da garantia dos direitos sociais.

Na cidade do Recife, em meados dos anos 80, é iniciado um processo de redemocratização das relações Estado/sociedade, sobretudo após assumir a administração da cidade, a Frente Popular do Recife, que elegeu o Sr. Jarbas Vasconcelos como prefeito.

Essa administração assumiu os compromissos de gerir a cidade de forma democrática, descentralizada, contando com a participação da sociedade de forma direta e indireta na gestão. O programa que norteou basicamente todas as ações dessa administração foi o Prefeitura nos Bairros, já bastante discutido por inúmeros estudiosos das ciências sociais e humanas e que não será tratado aqui, por não ser objeto desse estudo. Mas que não pode ser desconsiderado, sobretudo por que é ele quem dá a tônica a esse governo.

A PCR neste período tem como objetivo também, atuar dentro da cidade, em áreas que, tradicionalmente não fazem parte da sua agenda pública, através de ações pontuais, que busquem a inversão de tendências e que sirvam de modelo para futuras administrações. Dentro desse contexto é vamos realizar este estudo, com vistas a analisar o processo de participação, sob o prisma de uma ação de incremento/incentivo à geração de emprego e renda.

A primeira questão que nos levou a realizar tal estudo, foi a própria questão da geração de emprego e renda, considerando que o nível de desemprego na cidade do Recife era já, relativamente alto na época.

Um segundo fator que nos chamou a atenção foi que, mesmo antes do Sr. Jarbas assumir a prefeitura da cidade, existia uma proposta traçada e sendo desenvolvida, através do Projeto Recife (administração Gustavo Krause), de forma que atendia aproximadamente 30 pequenos produtores

individualmente. Com a Frente Popular à frente da cidade, a PCR lança a proposta de fazer uma experiência piloto com os pequenos produtores, entretanto estabelecendo como critério, o associativismo, enquanto meio de garantir uma maior participação da população no programa.

A partir de então, começamos a questionar por que o governo municipal resolveu desenvolver uma ação, que na verdade não faz parte das suas atribuições. E, também, como foi o desenvolvimento do processo de participação dos pequenos produtores, durante a implementação do programa. O nosso principal objetivo era o de refletir se a forma como essa participação se deu, contribuiu efetivamente para a construção de um padrão democrático de relação entre o poder público e a sociedade.

Para responder a tais questionamentos, fomos buscar a análise do discurso e da prática da participação, através da leitura de documentos oficiais, referentes ao programa de geração de

emprego e renda, e, também da realização de entrevistas com os técnicos responsáveis pelo mesmo, e, com os pequenos produtores urbanos beneficiados.

A análise requereu estudos acerca da temática da participação e da democracia, visando a construção de um quadro teórico que norteasse a pesquisa e que pudesse nos apontar, com que corrente de pensamento os princípios defendidos pela PCR mais se aproximam; tais estudos dão corpo ao Capítulo primeiro desta dissertação.

No segundo capítulo procuramos discutir a relação entre a participação e as políticas sociais no Brasil, ressaltando a questão do emprego e renda na cidade do Recife.

No terceiro e último capítulo, abordamos a metodologia utilizada na pesquisa, e tratamos das análises dos dados coletados, através dos documentos e das entrevistas realizadas, em dois momentos diferentes: primeiro, procuramos analisar

o discurso da PCR, sobre participação. No segundo momento, a prática, de acordo com as informações concedidas pelos pequenos produtores.

CAPÍTULO I

REDISCUTINDO PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

Tratar de um tema como o da participação nos dias de hoje é um desafio. A temática compreende significados diversos, não se trata de um tema novo, nem tampouco original. Pelo contrário, a participação vem sendo historicamente conceituada e discutida nos meios acadêmicos, por amplos setores da sociedade organizada e pelos governos, sendo sistematizada por estudiosos de correntes teóricas plurais.

A produção de teorias que a expliquem, interpretem e, particularmente a busca do seu exercício ou de práticas participativas, representa, constitui o principal obstáculo. O próprio termo por si só, nos leva a significados e práticas diferentes. Não podemos, ainda hoje afirmar que existe consenso em torno do que seja

participação, permanecendo o tema portanto em discussão.

A discussão é tanto mais acirrada quanto mais o conteúdo de participação procura abranger ao mesmo tempo, as diretrizes dos governos nos níveis federal, estadual e municipal e, os anseios da população. Isto confere ao tema e a quem se propõe a estudá-lo obstáculo adicional: o fato de que a participação continua servindo de ideal democrático à várias sociedades modernas e a nossa em particular.

Uma coisa é certa: a participação não é algo dado, pronto ou acabado, não existe uma fórmula única aplicável à todas as situações e realidades concretas. A participação é processo. E enquanto tal, assume as mais variadas formas de expressão, conteúdo, níveis e práticas relacionadas às condições históricas e ao desenvolvimento sócio-político das sociedades e, sobretudo, das que se encontram em busca de se

constituírem democracias, através ou pelo intermédio de práticas participativas.

Na medida em que compreende-se a participação como processo - portanto, em construção - nos cabe aqui introduzir algumas das suas variadas explicações teóricas, empreendendo críticas quando necessário, no sentido de definirmos o conteúdo e o significado de participação que norteará todo este trabalho.

É fundamental ainda, para o estudo, fazermos referência de que democracia - enquanto ideal a se alcançado pelas sociedades modernas - só é possível concretamente, na medida em que haja participação da sociedade na gestão da coisa pública. Participação e democracia são temas teóricos e práticos intrinsecamente inter-relacionados. A existência e o exercício de uma depende da outra e vice-versa. Não há participação possível, sem que haja um mínimo de democracia resultante da realção Estado/sociedade, capaz de promover e favorecer o seu exercício; ao mesmo

tempo que a democratização da relação Estado / sociedade só acontece na medida em que existam meios / canais efetivos de participação da sociedade para interferir nessa relação.

1.2. Participação e democracia: perspectivas e tendências

Ao iniciarmos o debate sobre a questão da participação, a qual enquanto processo, reafirmamos que, é a participação quem possibilita a democratização do Estado, bem como das suas relações com a sociedade civil. Nesse caso, de início um questionamento se impõe: será que é possível a convivência harmônica e verdadeira entre um modelo democrático de governo e o sistema capitalista de produção?

O sistema capitalista de produção e acumulação, historicamente constituiu regimes ditatoriais e autoritários de governo, em que as

políticas públicas implementadas, na verdade não atingiram um padrão democrático de atendimento às necessidades da sociedade civil. Contrariamente, o desenvolvimento do capitalismo, sobretudo nos países dependentes, produziu um padrão de políticas que na sua grande maioria feriu de alguma maneira os direitos civis e humanos dos cidadãos.

Deste modo, o sistema entrou em crise, necessitando urgentemente que as políticas públicas passassem por modificações, sem que no entanto a essência fosse alterada, no sentido de promover mudanças nas estruturas sociais e econômicas das sociedades que viviam sob o julgo do capitalismo autoritário. A luta contra a repressão e pela democracia passou a ser o traço fundamental da busca, pelos "governos" e pela sociedade, de novos modelos capitalistas de acumulação que levasse em consideração os direitos da população.

Mas como democratizar, sem ferir os princípios capitalistas de acumulação, uma vez que a democratização não é possível sem que haja modificações substanciais das estruturas vigentes? Bóron (1994: 113) afirma que **"a coexistência entre democracia e capitalismo não só é conflitiva no plano da teoria; a prática histórica demonstra a dificuldade de garantir sob o capitalismo a vigência de um regime democrático burguês"**. De acordo com esse autor, os próprios teóricos capitalistas têm consciência de que a construção de um modelo de sociedade democrática, provocou mudanças nos padrões de acumulação produção; mas que tal construção democrática foi e é necessária para o desenvolvimento das forças produtivas. Talvez a pior faceta dessa construção, para os capitalistas, seja a certeza de que os grandes protagonistas da reconstrução do Estado são as classes populares.

Muito embora essa democratização ainda esteja mais presente apenas no nível político, podemos afirmar que assistimos à uma luta contra o

capital, em que as classes populares exercem fundamental papel, enquanto força capaz de promover transformações no campo do Estado. Utilizando-se para isso de caminhos, por assim dizer, que buscam a conquista da liberdade, da igualdade e da participação, os quais fazem parte do ideário socialista.

A teoria da democracia participativa difundida por alguns autores, nas sociedades contemporâneas, segue dois caminhos: o da participação da sociedade nas decisões políticas, através de canais diversos, que pode levar a um maior número de pessoas a participar diretamente de tais decisões; ou o da participação exclusivamente indireta, através do voto em eleições para a população escolher seus representantes legítimos que tomarão as decisões importantes para o conjunto da população.

A participação, conforme alguns autores, teve como precursor Rousseau, que em seu "Contrato Social", elabora os princípios fundamentais, que

norteiam o pensamento democrático participativo das sociedades modernas.

Para Rousseau, a participação tem como função mestra, a de educar os indivíduos que tomam parte nas decisões sobre a vida da sociedade. Ela além de significar proteção aos vários arranjos institucionais, provoca um impacto psicológico sobre os participantes, fazendo com que haja uma inter-relação entre esses e o modo de funcionar das instituições.

A participação, para ser alcançada, depende de condições econômicas; dentre as quais, Rousseau coloca como principais a igualdade e a independência econômica, numa sociedade formada por pequenos proprietários camponeses, em que nenhum poderia ser tão rico que comprasse o outro, ou tão pobre que tivesse que se vender.

Rousseau defendia que a participação, enquanto tomada de decisões, só acontece na medida em que tais decisões são tomadas individualmente e

não, através de grupos organizados; pois acreditava ele que se assim fosse, um grupo poderia se sobrepor a outro, fazendo valer unicamente suas vontades particulares. O processo participativo asseguraria a igualdade política de todos os indivíduos, através da participação dos mesmos nas assembléias, onde os resultados, sempre justos, garantiriam a proteção aos direitos individuais e o cumprimento dos interesses públicos, através da lei. Neste caso, a lei surge para governar as ações individuais.

Deste modo, rapidamente caracterizaríamos a participação, segundo Rousseau, **como algo que acontece na tomada de decisões, constituindo-se como um meio de proteger os interesses individuais e privados, garantindo também o bom funcionamento do governo ().** Além da sua função central educativa, através da participação, o indivíduo se capacita a desempenhar / desenvolver uma ação responsável, tanto a nível individual, como social e político, quando toma decisões num processo participativo.

A primeira função importante da participação para Rousseau é a relação entre participação e controle, diretamente vinculada à questão da liberdade - definida como **"a obediência à lei que alguém prescreve a si mesmo"**(). A liberdade do indivíduo aumenta quando participa cada vez mais da tomada de decisões, pois esta lhe proporciona a sensação de ter ele o efetivo controle sobre a sua vida e o meio que vive.

Uma segunda função seria a de possibilitar o aceite das decisões coletivas com mais facilidade pelos indivíduos, já que todos têm a mesma liberdade de participar da tomada de decisões.

E, como terceira função, Rousseau aponta a de integração dos indivíduos à sua comunidade / sociedade, no sentido deles se sentirem como verdadeiramente pertencentes a elas.

Vale ressaltar que a teoria de Rousseau foi elaborada com base numa realidade muito menos

complexa, do que a realidade das sociedades modernas contemporâneas. Ele se refere a uma participação dos indivíduos de forma direta, em assembléias onde toda a população da cidade tinha condições de estar presente para decidir, ela mesma, os rumos da sua vida em sociedade.

As idéias de Rousseau influenciaram a elaboração teórica de outros autores, tais como John Stuart Mill e G.D.H. Cole, que segundo Patemam (1992), fornecem mais subsídios para a elaboração da teoria democrática participativa, sobretudo ao mostrarem as diferenciações entre esta e os governos representativos.

Patemam constrói o seu pensamento sobre a teoria da democracia participativa, levando em consideração os argumentos das teorias desses três autores, afirmando que esta se constitui sob a **"a afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente"** (Patemam, 1992: 60).

De acordo com a autora, Mill e Cole reforçam os argumentos rousseaunianos acerca da importância da participação; contudo, introduzem nas suas reflexões, um campo novo para a análise da temática, a saber, a de um complexo sistema político moderno, ultrapassando os limites físicos da teoria da Rousseau, que se pautou dentro de um contexto de uma cidade-Estado.

Nas análises de Pateman, a respeito das teorias desses dois autores, ela identifica em primeiro lugar o surgimento de uma preocupação que aponta uma dimensão inovadora, nas discussões sobre a participação e a democracia moderna: **o fato de que se os indivíduos não estiverem capacitados para exercer uma participação no nível local, de nada adiantará a participação dos mesmos no governo nacional, ou mesmo de nada adiantará o sufrágio universal.** Pois é no cotidiano, no nível local, que a participação cumpre seu papel educativo, aprendendo a sociedade a agir democraticamente.

No entanto, a autora mostra que a teoria de Mill sobre a participação em certo ponto torna-se ambígua, ou mesmo confusa do ponto de vista de como ele acredita que essa participação deva ser exercida e por quem. Para ele, os indivíduos que estariam capacitados para exercer a participação seriam àqueles que tivessem recebido boa educação. A grande maioria deles deveriam acreditar e ter fé, nos "educados / instruídos" que iriam governar e tomar decisões em nome dessa maioria. Entretanto, segundo ele, os "**capazes**" tinham que prestar contas dos seus atos à maioria.

Pateman faz a crítica, mostrando que em nenhum momento, esse autor, propõe em sua teoria, a possibilidade de criar oportunidades para que as classes trabalhadoras pudessem participar efetivamente das decisões à nível local, no sentido de facilitar-lhes o acesso às atividades dos seus representantes, como meio de exercer um controle sobre as suas ações. Diferentemente de Rousseau, Mill não aceita o argumento de que a

participação só é garantida na medida em que há igualdade política.

A autora aponta como aspecto mais importante da teoria do referido autor, a ampliação do papel educativo da participação ao nível da indústria, como o local onde os indivíduos poderiam administrar assuntos da coletividade, tal como no governo local. Sendo a participação exercida pelos indivíduos no local de trabalho, por excelência, a participação política. Cole reforça esse argumento, dizendo que é através da indústria que se abre uma porta para um governo democrático.

Cole trabalha com a idéia de associações, das quais todos os indivíduos devem participar, tomando decisões, aprendendo a se autogovernarem. Essas associações têm de ser livres para cuidar de seus assuntos, sem que haja interferência do Estado. De acordo com esse autor, **os indivíduos têm que ser capazes de participar de mais de uma associação, ou seja, de todas as que lhes dizem**

respeito, pois é nessa instância que se forma o princípio democrático.

A indústria apresenta importante papel educativo para a participação na medida em que serve de arena para as relações de subordinação e superioridade entre empregados e patrões. Se os indivíduos pudessem participar das decisões no local de trabalho, poderiam aprender a desenvolver ações democráticas que pudessem mais tarde se transformar em ações de larga escala, ou seja, num governo efetivamente democrático.

Um aspecto que Pateman aponta como importante nesta teoria de poderia ser que tal como Rousseau, este autor não acreditava numa igualdade política, sem haver um mínimo de igualdade econômica entre os indivíduos. Sem essa igualdade, todas as outras coisas estariam comprometidas - acirrando as desigualdades de educação, de posição social, de poder e controle. Deste modo a democracia verdadeira não poderia ser alcançada, nem a nível político ou em qualquer

outro. Para ele, o sufrágio universal era apenas um meio de obscurecer as desigualdades políticas, sociais e econômicas entre os indivíduos.

A promoção da igualdade entre os indivíduos, em busca de uma forma de governo democrático em larga escala, deveria iniciar pela socialização dos meios de produção. E o mais importante, a nível prático, era que a participação na tomada de decisões dentro da indústria, fosse efetivada através de um grupo de indivíduos iguais e não mais por um grupo de representantes.

Em acordo a estes princípios, Pateman resume a **teoria da democracia participativa** da seguinte forma: **em primeiro lugar é preciso ter em mente que não basta existirem instituições representativas da sociedade a nível nacional, o mais importante é que os indivíduos exerçam o máximo de participação através de outras instâncias de organização, onde possam efetivamente tomar decisões que sejam do seu**

interesse. O processo de participação deve desenvolver nos indivíduos atitudes e qualidades psicológicas necessárias à promoção da democracia. Quanto mais participa, mais capacitado está para participar.

Para que haja uma sociedade / um governo democrático faz-se necessário a existência de uma sociedade democrática, na qual a socialização através da participação possa ocorrer em qualquer área, sendo a indústria a principal.

Na teoria da democracia participativa, a participação significa: participação na tomada de decisões, que implica, aqui também, em desenvolvimento das capacidades sociais e políticas dos indivíduos.

1.2.1. A participação no ideário liberal

A perspectiva liberal de democracia participativa defende a participação dos indivíduos nas decisões referentes às questões políticas, econômicas e sociais, no momento do voto, através do qual elegem seus representantes para tomar as grandes decisões. No Estado liberal, este é o máximo de participação possível, para se alcançar também a democracia possível, a saber a democracia representativa ou parlamentar.

De acordo com o ideário liberal, o Estado deve intervir o mínimo possível na sociedade. É através do mercado "livre" que os indivíduos podem satisfazer todas as suas necessidades de subsistência, de educação, de saúde, de lazer. Uma vez tendo a liberdade de escolher dentro de um mercado livre, o indivíduo tem condições de participar no mercado em igualdade de condições / oportunidades, para realizar / efetivar suas capacidades, possibilitando a redução das

desigualdades entre eles e a garantia de existência de um modelo democrático de governo.

Na medida em que deixam de participar do mercado, eles é que são os verdadeiros culpados pela existência e expansão das desigualdades.

Para Macpherson (1978), ao contemplarmos modelos democráticos, devemos considerar **"os pressupostos sobre os quais toda a sociedade deve operar num sistema político democrático e, seus pressupostos quanto à natureza essencial das pessoas que deverão fazer funcionar o sistema"**.

A democracia participativa surgiu como ideal a ser alcançado, com maior evidência, a partir dos anos 60. Nessa época, uma das suas primeiras formas de expressão foi a busca de controle das indústrias pelos trabalhadores.

No mesmo período foi tomando corpo a idéia de que era necessário haver um mínimo considerável de participação da sociedade nas decisões

governamentais. Assim alguns **governos nacionais passaram a implementar programas com participação**, a qual não significava participação direta em todos os níveis de decisão. Em nível nacional era necessária a existência de um certo sistema representativo, responsável pela formulação de questões sobre os grandes problemas inter-relacionados de política, bem como de tomar decisões.

À iniciativa popular caberia discutir sobre questões amplas que só exigissem respostas simples - Sim e Não. E as decisões do governo, seriam tomadas de modo a se harmonizarem com os resultados das consultas realizadas junto a população sobre as questões mais amplas.

O problema da democracia participativa, para Macpherson, não é a forma como ela deve atuar e sim, os meios de como podemos chegar até ela. Alguns requisitos são primordiais:

- que haja uma mudança na consciência do povo, no sentido de deixar de se ver como simples

consumidor e, ver-se e agir como executor através do desenvolvimento de suas capacidades;

- que haja uma grande diminuição das desigualdades.

Para o autor, tais requisitos são difíceis de serem alcançados, sem que haja para tanto uma ação democrática, que por sua vez implica em participação, a qual depende desse ambiente democrático para ser exercida amplamente. Enfim, cria-se um ciclo vicioso, onde uma mudança depende da outra.

De acordo com essa perspectiva, esses fatores agindo conjuntamente contribuiriam em última instância, para a redução das desigualdades e, conseqüente, aumento da participação política.

Desde que o indivíduo modificasse sua consciência, teria ele condições e ampla liberdade de satisfazer suas necessidades no mercado e de participar politicamente através das suas opiniões sobre temas amplos, bem como através do voto, que

elegeria seus representantes, aptos a tomarem as grandes decisões.

Se retomarmos aqui o nosso primeiro questionamento sobre a possibilidade de coexistência entre capitalismo e democracia, encontraremos razões suficientes para acreditar que é praticamente impossível um sistema capitalista ser ao mesmo tempo democrático.

A tradição liberal, não admitia assim a existência de questões relacionadas à igualdade, participação, democracia direta, distanciando-se assim das premissas teóricas de Rousseau acerca da importância da participação. Na verdade, o universo teórico que sintetiza as idéias liberais e de democracia, constitui-se de antagonismos e incoerências entre o que é apresentado no discurso e o que se tem como prática política. A democracia significa a oportunidade que todos têm de aceitar ou não os seus representantes; e isto se dá através da participação de todos pelo sufrágio universal.

Historicamente, entretanto, observamos que a democracia participativa sustentada pelo modelo liberal, tendo o mercado livre como o locus de satisfação das necessidades, não atingiu seus objetivos de redução das desigualdades quer sejam de ordem social, política ou econômica, nem tampouco o mercado foi suficiente para melhorar a qualidade de vida da população.

O que tivemos na realidade foi um agravamento das condições de vida dos indivíduos, sobretudo porque torna-se impossível reverter uma realidade calcada em um sistema de produção desigual. Deste modo, percebeu-se que era necessário se criar medidas, ou melhor, políticas que escamoteassem as desigualdades, mas ao mesmo tempo garantissem a reprodução do capital.

1.2.2. Participação e bem-estar social

As propostas de bem-estar social surgem em meio às controvérsias geradas pelo desenvolvimento do sistema capitalista, com base no ideário liberal. Surgem como formas de mostrar a existência de um tipo de Estado calcado em princípios de neutralidade, mas que mesmo assim não consegue deixar de transparecer a sua ambigüidade e o seu caráter classista.

O bem-estar social é buscado através de ações consensuais existentes entre o Estado e os homens e da garantia da igualdade para alguns bens primários. Na realidade a idéia do consenso mascara os conflitos existentes entre as classes, servindo ainda como modo de manutenção da exploração e reprodução do sistema capitalista.

Agindo de maneira consensual, o Estado tem que garantir o mínimo necessário de bem-estar para as classes subalternizadas, através da intervenção

na sociedade, por meio , sobretudo, da implementação de políticas públicas.

A participação, neste sentido, seria exercida através do usufruto das políticas implementadas pelo Estado para a garantia dos mínimos, aos menos favorecidos do sistema. Todavia, tal usufruto não significa que os indivíduos possuam poder de interferência nas decisões relativas às políticas.

" A participação é erigida como
um bem em si mesmo, e não um caminho
para se obter resultados mais
condizentes aos interesses dos
atores envolvidos no processo"

(Nascimento, 1986)

No dizer de Pires(1988), " a participação no Estado de bem-estar, torna-se mercadoria e consumo, na medida em que os indivíduos participam de decisões já pré-determinadas, sem que pudessem realmente interferir sobre os caminhos das

políticas implementadas por esse Estado". Ela, a participação, é medida em relação ao quantitativo de pessoas atendidas pelas políticas e não em termos da qualidade dos serviços prestados.

Para a autora, "a participação efetiva só é realizada, quando os indivíduos participam amplamente do processo histórico em todos os seus aspectos: econômicos, sociais e políticos". Se não, transforma-se em coopatação, principalmente através do consenso que dá margem à manipulação das classes subalternizadas de modo sutil, através das políticas públicas.

Entendemos que, pensar a participação como meio de cooptação - mesmo cientes de que em determinados momentos ela assim se caracteriza - seria desconsiderar o movimento constante da sociedade, que possibilita as mudanças na realidade concreta.

Mesmo que diante de alguns contextos históricos a participação seja utilizada como

mecanismo de controle e de poder de uma classe sobre a outra, acreditamos que só o fato de existir tal mecanismo no seio da sociedade, qualquer que seja a sua a forma, já existe também a possibilidade de organização da população - de acordo com o espaço que é aberto à sociedade - da sua tomada de consciência sobre suas necessidades, no sentido de buscar soluções mais abrangentes para as mesmas. **A participação é um processo, que se constrói a cada momento, de acordo com os processos históricos de cada sociedade; portanto não pode ser considerado de forma estanque e determinista.**

A intervenção do Estado na sociedade, não pode ir de encontro, contudo, aos princípios liberais de livre concorrência do mercado. Para o liberalismo, a intervenção pela via das políticas públicas é o modo capaz de reduzir as desigualdades e promover o bem-estar da sociedade. Mesmo assim, não podemos perder de vista que tais políticas exercem também a função de escamoteamento dessas desigualdades.

Nas bases do Estado bem-estar, está a preocupação de garantir a reprodução da força de trabalho - saúde, educação, lazer, trabalho - pois sem isso não há reprodução do capital. O homem é visto como um produtor de riquezas, mas também como um consumidor, o qual precisa ter garantias mínimas de subsistência, para poder consumir. Tal consumo agora não está unicamente ligado à suposta "liberdade" e "oportunidade" que os indivíduos têm de participar no mercado de modo igual, como defende o liberalismo em sua essência, mas sobretudo à possibilidade de participação através das políticas.

2. A participação na contemporaneidade

Na realidade, não é nosso propósito produzir um novo conceito para a participação, porque ultrapassa os limites do estudo. Entretanto faz-se necessário, como meio de orientar o estudo pretendido, tomarmos uma posição frente aos varias

perspectivas dos conceitos então existentes sobre o tema.

Para alguns estudiosos, o conceito de participação está estreitamente interligado a um conjunto de processo inter-relacionados, que possuem certo grau de autonomia, permeados por uma noção de conflito. Outros afirmam que ela é concebida através de uma maior eficiência da ação estatal.

Safira Ammann (1978), afirma que a participação pode alcançar amplitude em sua forma de ser posta em prática, ou mesmo ser reduzida, em acordo às condições com as quais se depare a nível societal ou ao nível da conscientização da população. As condições de nível societal são as mais importantes para a realização da participação, uma vez que é neste nível, segundo a autora, que se tem condições de perceber se a participação é uma conquista das camadas populares ou uma outorga do bloco no poder. Estas condições seriam:

- a Historicidade, que representa a ação transformadora da sociedade; produz a estrutura das classes e define o controle social;
- o Nível Institucional ou Político, representando a mediação entre a Historicidade e a Organização Social. O sistema político produz as decisões e as regras que comandam o funcionamento da sociedade;
- o Nível da Organização Social, que traduz as decisões do sistema político em normas. É onde o poder encontra a técnica ou a instrumentalidade que impõe entraves internos e externos ao sistema.

Com relação a conscientização da população, destacam-se como os mecanismos mais freqüentes utilizados na atualidade, nas sociedades ocidentais: o voto; o plebiscito; a representação política. Tais mecanismos, contudo, representam um tipo de participação que na verdade é indireta e que pode perfeitamente ser

manipulada por àqueles que sejam os reais responsáveis pelas decisões.

A participação verdadeiramente efetiva é aquela em que os indivíduos interferem diretamente na produção de bens e serviços e, usufruto dos mesmos. Para isso, os trabalhadores têm que tomar parte na propriedade dos meios de produção, na organização e controle do trabalho, na geração do produto e na propriedade do produto gerado pelo processo produtivo.

Esse argumento remonta aos princípios da teoria democrática participativa que vê no local de trabalho, o espaço por excelência de participação. Na medida que os indivíduos conseguem avançar nessa direção na indústria, eles estariam mais capacitados e organizados para agir dentro da sociedade mais ampla.

De acordo com Jacobi (1993), **a participação é um instrumento capaz de promover a construção de**

regimes democráticos de governo, sendo seus objetivos:

- promover a iniciativa a partir de programas especiais, visando o desenvolvimento de interesses coletivos;
- reforçar o associativismo, tornando as entidades mais competitivas;
- desenvolver a participação na definição de programas e projetos e, na gestão de serviços municipais.

Partindo do pressuposto de que a participação é um instrumento que favorece a democratização da relação Estado / sociedade, outro elemento importante dentro desse processo, é a informação. Para tanto faz-se necessário que os canais de participação¹ criados pelos governos, sejam transparentes, no sentido de fazer chegar ao conjunto da população todas as informações necessárias para que o controle das ações do

¹ Por canais de participação, entenda-se aqui todas as formas criadas pelo Estado, ou incorporadas por este, para favorecer a comunicação com a sociedade, sejam eles institucionais ou não, como por exemplo, referendos, plebiscitos, associações de moradores, conselhos, etc.; onde a sociedade tem efetivo poder de interferência nas decisões sobre as políticas implementadas para atender as necessidades da população.

Estado seja amplamente exercido pela sociedade, através de suas organizações.

É no espaço político que a sociedade encontra meios de efetivar a participação, no sentido de luta pelo acesso aos seus direitos, inclusive o de exercer a participação política de modo mais abrangente, não restrita apenas pelo voto dado aos nossos representantes. Ou seja, que essa participação política possa ser realizada individualmente ou coletivamente; de maneira eventual ou constante, através dos partidos, das associações; desde que possa interferir na realidade social, de modo a produzir efeitos numa coletividade.

A participação política possibilita em seu processo, a transformação da sociedade, tendo como arena desse processo, o próprio Estado, que em resposta, abre os canais de participação à sociedade, para a gestão das políticas públicas, mesmo que em determinados momentos eles se efetivem de forma indireta.

Para Gohn (1988) a participação é "aquela que está presente nas práticas coletivas da sociedade civil, que a médio e longo prazo levam à rupturas da ordem social vigente, para dar origem ao novo, negando os termos colocados pelo Estado". Ela sugere a autogestão das políticas implementadas, como a forma mais avançada da organização popular.

A autogestão constitui-se de práticas que promovem a participação popular desde o momento de planejamento até o de controle de políticas, segundo sua ótica de interesses. Não neutraliza conflitos, na verdade busca a gerência dos mesmos, sem aniquilá-los e exige consciência política de seus participantes.

Entretanto, no sistema capitalista, a forma mais avançada de participação e, já clássica, é a cogestão, adotada para promover o equilíbrio e a paz social, buscando inserir todos os agentes envolvidos no mesmo processo. Neste, todos os envolvidos podem opinar, mas nunca

decidir, pois o objetivo da co-gestão é o de despertar a colaboração entre as diversas classes; o que não significa torná-las iguais.

No espaço urbano, a participação, significa realizar uma leitura sobre a construção do mesmo, sob a ótica da sociedade civil, fazendo-se necessário reinventar a composição, os modos e as formas de gestão da cidade.

" A participação é um conjunto de atividades mediante as quais, os cidadãos e uma determinada sociedade pretendem influir tanto na escolha dos responsáveis pelas decisões políticas que afetam a sociedade como um todo; como no processo que conduz às próprias decisões relevantes para a coletividade".

(Moisés, 1990)

Não podemos afirmar que existam generalizações quanto às gestões e nem quanto às formas como a participação é colocada em prática, visto que não são hegemônicas. De fato a participação é o centro da disputa de dois projetos diferenciados de sociedade, que almejam a democracia, só que por vieses antagônicos. Essa disputa, aponta para um novo padrão de gestão das cidades.

Nessa busca pelo novo padrão de gestão das cidades, dentro de uma ótica democrática, entendemos que a participação constituiu-se num elemento indispensável ao processo, já que é um instrumento intrinsecamente interligado à democracia e vice-versa. Tanto a participação quanto a democracia são processos que se constroem a cada dia, levando em consideração os determinantes históricos de cada sociedade, nas quais estão sendo desencadeados.

Acreditamos que a participação ultrapassa os limites do voto, ou seja, ela se amplia para o

conjunto da sociedade, de forma a que os indivíduos tenham condições efetivas de interferir na realidade. Todavia, entendemos também que é necessário haver um mínimo de conscientização dos indivíduos - aqui, é importante a informação - no sentido da busca dos seus interesses. Somente assim a participação deixa de ser um instrumento de controle de uma classe sobre a outra.

Enquanto processo, todos os estágios por que passa a participação são válidos, desde que estejam voltados para a busca do novo e para a garantia da democratização dos espaços públicos, o qual se dá através do controle pela sociedade do orçamento público, em primeiro lugar, mas também das políticas implementadas em todas as áreas.

O grande desafio, em termos da efetivação da participação é, de acordo com o que aponta Celso Daniel², **a tentativa de modificarmos o nosso modo de agir na sociedade - que implica modo de**

² O pensamento do autor, expressado por nós no texto, faz parte de uma Conferência realizada por ele, no Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, realizado na SUDENE, em 1995

pensar - pois assim teremos maiores condições de interferir na realidade social. Para Daniel, a participação é muito mais uma questão vinculada à cultura e aos costumes da sociedade, do que mesmo à formalidade da estrutura econômica e política dos Estados.

Uma outra forma de entender a participação, é a sistematização elaborada por De La Mora, que considera a existência de cinco tipos de participação:

- **a Participação Espontânea**, que está presente na realidade social, independente das declarações de interesse ou formalizações induzidas ou impostas, nascendo naturalmente, a partir dos interesses dos participantes. Sendo esta a forma mais sólida e eficaz de participação;

- **a Participação Conquistada**, que nasce da vontade dos membros das categorias excluídas e marginalizadas na sociedade. É necessário que as classes subalternas exerçam uma pressão suficientemente orientada e de importância para conquistar e conservar espaços de participação;

- a **Participação Concedida** origina-se nas classes dominantes, muito embora tenha presente dosagem de pressão coletiva das classes subalternas. Porém o objetivo único é o de conduzir a participação no sentido de manter as relações d dominação de uma classe sobre a outra;
- a **Participação Induzida**, a qual também parte do projeto das classes dominantes. Contudo, aqui inexiste a pressão dos grupos populares e a vontade deles mesmos participarem. Desenvolve-se todo um aparato de convencimentos e estímulos à participação;
- e, por último, a **Participação Imposta** que utiliza mecanismos de coerção, quer sejam de ordem legal ou econômica para instalar processos participativos, oferecendo falsas imagens de democracia que só fortalecem a hegemonia das classes dominantes.

Como dissemos anteriormente, **acreditamos na participação enquanto processo em permanente construção**. Deste modo, ele pode abranger todos os conceitos acima descritos, em acordo aos

condicionantes históricos de cada sociedade onde ela esteja sendo posta em prática, ou apenas incorporando o discurso do Estado.

Entretanto, queremos deixar claro que para nós, apesar de considerarmos as várias instâncias, os vários estágios de participação como válidos, sobretudo quando tratamos de sociedades em construção, **entendemos que ela só se efetiva realmente quando acontece a interferência direta do conjunto da sociedade nas decisões relativas aos rumos desta mesma sociedade, seja no nível político, social ou econômico.** Concordamos em parte com Rousseau, quando ele confere à participação a função mestra da educação. É exercendo a participação que o indivíduo se educa / se capacita para tomar decisões, seja no campo individual ou coletivo.

A questão da participação nos permite fazer diversas interpretações tanto pelos que criam os canais de participação, quanto pelos que acreditam na participação diferentemente do modo

como ela possa ser apresentada / repassada por tais canais institucionais.

Na medida em que encontramos o elemento participação presente nos discursos governamentais, ao lado de elementos repressivos que o transforme em cooptação, torna-se evidente que o Estado intervém na sociedade buscando conciliações, sendo a participação neste sentido, usada para amenizar os conflitos.

O papel da participação e a importância que este ocupa no cenário da vida pública, nas últimas décadas, tem renovado o pensamento democrático de muitos países, sobretudo na América Latina. Principalmente, porque revela a resistência política presente nas lutas populares contra o sistema; mas também, porque demonstra que o potencial dessas lutas pode promover um sistema de participação política ampliada, exercida em todos os espaços da sociedade.

Procuraremos, no capítulo seguinte, demonstrar como a participação ressurge no cenário político brasileiro da década de 80, mais precisamente, durante a Nova República, uma vez que se trata de um período que teoricamente rompeu com a estrutura da ditadura vivenciada nas décadas anteriores pelo país, buscando a consolidação de um modelo democrático de governo, tendo a participação como mola propulsora deste processo, mas sendo antes de mais nada um mecanismo de resgate da imagem de um Estado, desgastado pelos 20 anos de repressão e autoritarismo, conferidos pelos governos militares.

CAPÍTULO II

A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL E A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

2.Participação e políticas sociais no Brasil

A participação como bandeira de luta das esquerdas na sociedade moderna, serviu de base para a reivindicação de um maior alargamento do espaço público à população em quase todos os países que viveram sob regimes ditatoriais nas décadas anteriores aos anos 80.

No Brasil, a expansão e retomada do discurso da participação, não só pelas esquerdas, mas também pelos governos, coincide com o início do esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado pelo regime militar, e também com o período em que a própria sociedade começa a pressionar o Estado por melhores condições de

vida, não só a nível econômico, mas também social e político; sobretudo através da ação organizada dos movimentos sociais, sindicatos, associações.

A transição para a democracia no Brasil, no entanto, aconteceu meio que às avessas, face as heranças deixadas pelo período militar, que resultou numa retomada do discurso liberal de democracia, mas dentro de uma nova roupagem e modo do Estado relacionar-se com a sociedade civil.

Os anos que antecedem a chamada "transição democrática", são marcados por uma forte intervenção do Estado na sociedade. Na década de 30, a intervenção se desenvolve em torno das questões trabalhista, da saúde e previdência, em que foram priorizados os interesses do bloco no poder, mas que em contrapartida garantiram o atendimento de várias das demandas da população. Até 64 - quando houve golpe militar, que levou o Brasil a vinte anos de ditadura - o país vivenciou momentos de altos e baixos, no sentido de impedir

que uma democracia social fosse realmente instaurada no país.

Nos anos 50, o desenvolvimentismo foi a tônica do Estado; contando-se para isso com o capital estrangeiro, com vistas a tornar o país competitivo no mercado mundial. Deste modo o Estado passa a investir em indústrias de base; no setor automobilístico e de energia. Percebe-se nesse momento uma ação estatal, com vistas ao setor de alimentação e educação para a população, no sentido de formar técnicos capacitados a atuarem nas indústrias instaladas no país.

Antes do golpe de 64, houve uma preocupação com um desenvolvimento a nível global, onde foi ressaltada a importância da política social; o governo tinha ciência das deficiências internas do país, muito embora reconhecesse que o desenvolvimentismo empregado nos anos 50, tenha deixado o país mais capacitado industrialmente.

Com o golpe militar, inicia-se um período de ditadura, em que o país passa a ser governado basicamente por Atos Institucionais, Leis de Segurança Nacional e Estado de Sítio. A repressão atinge seu auge, sendo proibidas quaisquer atitudes ou pensamentos contra as ações do Estado.

Muito embora, neste período o Estado seja caracteristicamente centralizador e autoritário, entre meados da década de 60 e anos 70, ele consolida a sua ação social, através da implementação de políticas sociais nas áreas de saúde, transportes, habitação. Mas, consideradas mecanismos de compensação das desigualdades existentes, em virtude do modelo de desenvolvimento, as políticas sociais não chegaram a atender verdadeiramente as demandas da sociedade; elas simplesmente minimizaram a situação de desequilíbrio provocada por esse modelo.

As políticas sociais que atenderam mais substancialmente a população foram as políticas de

saúde e previdência, com a incorporação de várias categorias profissionais e extensão de direitos às mesmas. No plano da saúde, esta passou a ser extensiva a alguns dos segmentos da população antes totalmente excluídos do atendimento e proteção a situações de risco.

No entanto, durante esse período, as políticas implementadas foram ineficientes, sobretudo no que diz respeito à precariedade dos serviços prestados e, ao não rompimento dos padrões clientelísticos de relação entre os que detinham o poder econômico e o Estado. Em todas as políticas implementadas, a retórica da participação se faz presente, contudo esta não ultrapassa os limites determinados pelos governos, os quais não saem do discurso. Na realidade, não há espaço para discussão, nem mesmo consulta acerca dos objetivos, diretrizes e estratégias traçadas para a implantação de programas sociais.

A participação se reveste de um caráter basicamente integrador e cooptativo das classes

populares aos programas governamentais, pois o que acontecia de fato era a centralização dos recursos e decisões nas mãos do governo central.

Assim, as políticas sociais implementadas durante o regime militar poderiam se caracterizar como: **políticas de elevado grau de centralização dos mecanismos institucionais, financeiros e do processo de tomada de decisões; políticas predominantemente racionalizadoras que excluíram a participação social e política da população dos processos de decisão; políticas que possibilitaram a articulação entre o Estado e o setor privado (Barreira,1991: 82).**

Apesar de toda uma idéia que se passava, de que anos mais tarde o país atingiria um grau de elevação no bem-estar da população, o que observamos na verdade foi o achatamento da situação de vida das classes médias e o crescimento exacerbado da miséria e marginalização da grande maioria dessa população.

2.1. A retomada do discurso da participação e a busca de um novo tipo de democracia para o Brasil

Ao final dos anos 70, quando o regime militar e o modelo de desenvolvimento adotado por ele começa a se desestruturar, tanto interna quanto externamente, inicia-se no Brasil um momento de efervescência dos movimentos da sociedade, que passa a se organizar, no sentido de lutar por melhores condições de vida, bem como pela anistia política, pelo direito de livre expressão de pensamento e opinião, pela igualdade de direitos políticos.

Já nesse momento, e até antes disso, a participação, enquanto instrumento de luta das classes populares, passa a ser alvo dos governos, fazendo parte do discurso dos mesmos, como uma tentativa de recuperar sua legitimidade junto à sociedade, mantendo-se poder.

Nos governos militares, a participação assumia um caráter integralizador da população aos programas implementados, sem haver para isso qualquer poder de decisão por parte dessa população a respeito dos programas.

A partir do final dos anos 70 e início dos 80, começaram a aparecer concretamente os primeiros indícios da crise política-econômica e social, gestada durante os anos da ditadura militar, fazendo eclodir um cem número de protestos, não mais controlados pelo Estado, pois ele próprio encontrava-se em crise interna, dividindo opiniões acerca da forma como deveria ser conduzido a partir de então.

Na década de 80, os governos - federal, estaduais e municipais - passam a propor novas formas de enfrentamento para a crise brasileira, que apresentava-se como a mais recessiva do país, sobretudo a partir da chamada Nova República.

A participação, nesse momento então, assume um caráter de proposta prática, orientada pelo discurso governamental, em todas as instâncias, dentro de um contexto mais favorável ao seu exercício pela sociedade, através de canais abertos e institucionalizados pelo próprio Estado, para a parceria com a população na gestão da coisa pública:

" uma forma dos governos procurarem soluções para tal crise, seria a busca de parceria com a sociedade civil, que ao participar desde a gestão das políticas públicas, torna-se também responsável, agente do desenvolvimento econômico e social do país e das cidades, em particular"

(Plano de Ação Governamental:
1987/1991) .

A tônica do discurso no governo da Nova República era o resgate da dívida social, herdada do governo militar, objetivando reduzir o nível de miséria da população carente, causado pela má distribuição de renda, desemprego e precárias condições de vida.

No PAG, a Nova República é entendida como resultado de uma ampla mobilização nacional por conquistas e reformas políticas, institucionais e sociais, reconhecendo a participação e buscando concretizá-la através de suas ações, sendo o próprio PAG, conforme o discurso, o exemplo de um indubitável fruto de participação.

"... somente o cidadão organizado é competente, participante e co-responsável pelos destinos da sociedade".

(PAG:1987/1991, 58-59)

Além disso, há também nesse período, todo um movimento de retomada das discussões em torno

da questão da valorização da democracia, considerada como um processo em construção. Até os anos 60, a democracia em seu sentido político só encontrava significação na medida em que as transformações econômicas e sociais fossem realizadas.

Depois de 64, as esquerdas começam a repensar a questão democrática, de forma que ela pudesse atingir um valor em si mesma. Para Coutinho (1994), a democracia torna-se um valor universal na medida em que suas objetivações contribuem para explicitar as componentes essenciais contidas no ser genérico do homem, tanto no sistema capitalista como no sistema socialista.

Deste modo, a democracia teria perdido o seu sentido e a sua natureza classista; visto que ao assumir um valor geral, existe a real possibilidade desta democracia moderna, servir de instrumento das classes populares contra a dominação burguesa na sociedade (Toledo, 1994). A

participação apresenta-se como elemento de fundamental importância nesse processo para o desenvolvimento / consolidação de um regime político mais avançado democraticamente.

Na medida em que abre canais de participação à sociedade, o Estado se amplia, deixando de ser um mero instrumento de dominação de uma classe sobre a outra, possibilitando a existência de uma nova forma de gestão, sobretudo no que diz respeito às políticas públicas, alvo das lutas da sociedade organizada pela democratização dos serviços e dos direitos sociais.

Contudo, não se pode perder de vista que a participação na mesma medida em que contribui para a efetivação de uma sociedade mais democrática, possui igualmente o poder de legitimar o bloco no poder e garantir a reprodução das desigualdades, visto que não se constitui em poder exclusivo das classes populares.

A busca de um novo modelo de gestão do Estado para o Brasil pós-ditadura, encerra um conjunto de práticas diferenciadas em todos os setores da sociedade, as quais aparecem e são exercidas num momento em que surgem as **"novas democracias"**, que para Weffort (1992): **" são democracias que se encontram em processo de construção, onde se misturam, no momento da transição, instituições democráticas com as heranças autoritárias recentes, as quais estão relacionadas à existência de estruturas estatais do regime autoritário e, também à relativa permanência de líderes do regime anteriormente existente"**.

De um modo mais geral a disseminação das práticas participativas na sociedade demandam a busca de transformações da burocracia pública, na perspectiva de substituir a cultura autoritária, por outra calcada nos valores da democracia.

Em certo sentido, podemos afirmar que a democracia brasileira, desde a transição até os

dias de hoje, busca esse novo modelo, encontrando-se ainda em processo de construção, onde a participação exerce papel de fundamental importância enquanto elemento capaz de modificar a tônica das relações entre sociedade civil e o Estado, com vistas à desburocratização das ações e à descentralização do poder.

Na gestão das cidades, a proposta de um governo democrático e popular significa um processo de descentralização do poder. As administrações que assumiram os governos de algumas das grandes cidades brasileiras, nas primeiras eleições pós-ditadura em meados dos anos 80, adotaram uma noção de participação, privilegiando inicialmente a organização de conselhos populares, dando visibilidade e voz ativa às decisões das parcelas da população organizadas em movimentos, e não a todo o conjunto da população. Tais parcelas possuiriam, pelo menos em tese, as reais condições de participar dos processos decisórios relativos à implementação/execução das políticas públicas.

Na medida em que compreendemos o Estado em seu sentido ampliado, temos as políticas públicas como resultado do jogo de interesses diversos que permeiam esse Estado, em meio à dinâmica da sociedade.

**"As políticas públicas se
organizam a partir da explicitação e
intermediação de interesses
sociais organizados em torno dos
recursos produzidos socialmente"**

(Guilhon, 1995)

No Brasil, o resgate da dívida social, compromisso da Nova República, enfatiza a importância da participação da sociedade na gestão da política pública. Essa deveria, conforme o discurso, seguir uma orientação calcada nos direitos sociais.

CAPÍTULO III

Participação e Democracia na Cidade do Recife: o apoio à pequena produção urbana

3.1. A Delimitação das Unidades de Estudo

A abordagem do tema Participação, na gestão municipal da cidade do Recife, no período compreendido entre 1986 e 1989, exigiu um esforço duplo.

Em primeiro lugar, a escolha de um campo de análise relevante para o estudo, que pudesse trazer contribuições novas para a temática e, em segundo, um caminho metodológico que pudesse desvendar qualitativamente, aspectos da realidade, não aparentes, do universo da pequena produção urbana, no que tange à questão da participação.

A escolha do campo/ área da pequena produção urbana, para realização do estudo sobre o

discurso e a prática da participação da PCR, no período em foco não se deu aleatoriamente.

No primeiro momento, levou - se em consideração o fato de a política de incentivo à pequena produção, assumir um caráter inovador ao nível das responsabilidades administrativas de um governo municipal. Bem como por ser de fundamental importância, num país de terceiro mundo, onde grande parte da população é desempregada ou sub-empregada, sobretudo nos grandes centros urbanos, como Recife por exemplo.

Muito embora a abordagem econômica não seja objeto dessa investigação, entende-se que tal política, assume um papel importante para o desenvolvimento da sociedade, na medida em que é a base de todas as políticas públicas, de corte social, como: saúde; educação; habitação; assistência. Observou-se ainda, que no período em questão, 1986-89, o incentivo às micro e pequenas empresas, foi uma tendência dos governos, em todas as suas esferas.

A participação da população, requer a sociedade organizada, segundo o discurso da PCR. No caso específico da política de geração de emprego e renda, a PCR elege o associativismo, como forma de levar os pequenos produtores a participar efetivamente da gestão.

Estudos já realizados sobre a gestão da cidade do Recife, no período em foco, demonstraram que: o modelo de gestão da cidade, buscava romper com o autoritarismo, com a centralização de poder, com a exclusão social, com o clientelismo. Ressaltam ainda a questão dos direitos sociais e a adoção de práticas participativas nas ações do governo, em que se procurava a combinação de elementos da democracia representativa com a democracia participativa.

Naquele momento, a proposta de geração de emprego e renda, surgiu como um projeto Piloto da prefeitura, uma vez que este, tradicionalmente não é um campo de atuação da esfera municipal de governo; com o objetivo de inverter a tendência ao

desemprego na cidade, contando com a participação da sociedade organizada para a execução e sucesso do projeto.

O projeto, intitulado **"Reestruturação do CAPP e NPS"**³, desenvolveu-se no bairro de Casa Amarela, área escolhida como piloto, por ser a área mais populosa do Recife, contendo uma população não-economicamente ativa, relativamente alta; por ter um importante papel no movimento popular; pela existência, na época, de 36 grupos naturais - dentre associações de moradores, clubes de mães, grupos de igreja - refletindo sobre suas problemáticas, procurando articular soluções para o atendimento das necessidades.

Além disso, lá estão localizados o CAPP e NPS, prédios considerados pela administração Jarbas Vasconcelos: "Grandes Elefantes Brancos", os quais, segundo ela, tinham sido construídos à revelia da população e eram sub-utilizados; por

³ CAPP - Centro de Apoio ao Pequeno Produtor
NPS - Núcleo de Prestação de Serviços

isto necessitavam de um redirecionamento nas suas atividades.

Enfim, o bairro de Casa Amarela reunia todas as condições favoráveis ao desenvolvimento do projeto piloto de geração de emprego e renda da PCR. A tradição de organização da sua população, em tese, favoreceria o processo de participação dos pequenos produtores na ocupação e gestão do CAPP e NPS.

Considerando a complexidade dessa gama de informações e o fato de tratar-se de um projeto piloto, optou-se por uma metodologia que privilegia o estudo de caso, através da análise qualitativa do discurso e da prática da participação proposta pela PCR para os pequenos produtores urbanos.

A realização da coleta de dados da pesquisa, se deu no primeiro semestre de 1996, ou seja, dez (10) anos após a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos na PCR, quando foi implementado

o "Projeto de Reestruturação do CAPP / NPS". Este fato, em certo sentido causou dificuldades para esse momento da pesquisa, pois os documentos não foram encontrados com facilidade nas bibliotecas do órgão, devido ao armazenamento de informações e dados perder a continuidade quando se muda a administração; muito embora, durante o período de coleta, ser a cidade do Recife mais uma vez administrada pelo prefeito Jarbas Vasconcelos.

Para a análise do discurso da PCR sobre participação, realizou-se no primeiro momento, um levantamento documental na própria instituição, onde foram encontrados quatorze (14) documentos entre planos, programas, projetos e relatórios, que fazem referência à política de participação, emprego e renda da instituição para o período estudado - 1986/89.

Com as informações contidas nos documentos, foram montados quadros de análise explicitando: os objetivos, filosofia, metodologia, operacionalização dos planos,

programas, projetos, com o sentido de detectar o que aparece como participação na discurso da instituição. A partir dos quadros, buscou-se a sistematização das informações contidas nos documentos para proceder a análise.

Além do estudo documental, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, em dois planos: em primeiro lugar, com técnicos da prefeitura, objetivando complementar o discurso da instituição sobre participação. Pretendia-se realizar as entrevistas com todo o corpo técnico que fez parte do projeto; entretanto, só foi possível encontrar e estabelecer contato com o Secretário de Ação Social da PCR e, com o Coordenador do projeto, na época em que o mesmo foi viabilizado.

Em tais entrevistas, foram focalizados os seguintes aspectos:

- Principais diretrizes do governo Jarbas;
- Em que consistia a gestão democrática;
- Quais os avanços e dificuldades encontradas;

- Motivos da preocupação da PCR com a pequena produção urbana;
- Relação do programa com o desenvolvimento da cidade;
- Quais as conquistas alcançadas com o programa;
- Condição de associativismo para as unidades produtivas;
- Escolha de Casa Amarela, como área piloto;
- Equipe para elaboração e implementação do programa;
- Acompanhamento e avaliação do programa;
- Instituições envolvidas;
- Participação do pequeno produtor no processo.

No segundo momento foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os pequenos produtores do CAPP / NPS, tendo como critério de amostra básico o tempo de vida das unidades produtivas, ou seja, foram entrevistadas àquelas que estavam desenvolvendo suas atividades ali desde 1986, ou que, surgidas até 1989 - fim do período Jarbas na prefeitura.

De um universo de cerca de trinta (30) unidades produtoras de bens e serviços, foram encontradas onze (11) que se enquadraram nos critérios estabelecidos para a pesquisa. Destas, apenas nove (09) foram entrevistadas; as outras duas (02) não se dispuseram às entrevistas. Tais entrevistas abordaram as seguintes questões:

- Dados de identificação;
- Composição da unidade produtiva;
- Objetivos das unidades de produção;
- Condições para ser associado à unidade produtiva;
- Formas de organização para a produção;
- Relacionamento com a PCR;
- Participação das unidades produtivas no programa;
- Tipos de solicitações feitas e respostas alcançadas;
- Aspectos positivos e negativos do programa.

Com estes dados foi possível tomar conhecimento da realidade, vivenciada pelas

unidades de produção, e deste modo verificar como foi operacionalizado o programa, buscando identificar em que pontos ele se aproxima e/ou se distancia do discurso da PCR, no que diz respeito à participação do pequeno produtor na gestão do programa.

Para complementar os dados foram utilizadas fontes de jornais; informativos que veiculassem informações de como a participação estava sendo operacionalizada pela PCR e seus resultados para a população.

A sistematização da análise dos dados se subdivide em dois momentos: em princípio far-se-á referência ao conteúdo do discurso da participação encontrado nos documentos oficiais e nas falas dos técnicos entrevistados; em seguida será apresentada a caracterização/ o perfil das unidades produtivas, procurar-se-á ainda, desvendar o modo como o programa de incentivo à geração de emprego e renda se desenvolveu na

prática, buscando fazer a relação entre os dois pólos - discurso e prática da participação.

3.2 Participação, emprego e renda na cidade do Recife

As análises sobre questões relativas a participação da sociedade organizada na gestão da coisa pública, durante meados dos anos 80, revelam uma preocupação, presente no discurso oficial da época, seja à nível federal, estadual e/ou municipal, que era o resgate da democracia. O direito à liberdade de expressão e pensamento, a participação da população na gestão das políticas públicas, sobretudo as de corte social, tornaram-se a grande bandeira de luta de todos os governos iniciados na época.

Na cidade do Recife, o governo municipal da época, assume-os e propõe para a cidade, um modelo de gestão democrático e popular, em que

participação da população na gestão da coisa pública, quer seja de forma direta ou indireta, mostra-se como o caminho para se alcançar a democracia.

Estudos já realizados sobre a gestão da cidade do Recife, no período em foco, demonstraram que: o modelo de gestão da cidade buscava romper com o autoritarismo, com a centralização de poder, com a exclusão social, com o clientelismo. Ressaltam ainda a questão dos direitos sociais e a adoção de práticas participativas nas ações do governo, em que se procurava a combinação de elementos da democracia representativa com a democracia participativa.

O modelo de gestão proposto para a cidade, definiu como seu o compromisso de geri-la de maneira: democrática; transparente; abrangente e popular.

De acordo com o Secretário de Ação Social (1986/89), a primeira gestão do então prefeito,

Sr. Jarbas Vasconcelos, tinha algumas grandes diretrizes, a saber: a inversão de prioridades, para que camadas mais baixas da população tivessem acesso aos recursos/ bens sociais; também, garantir que as entidades populares participassem das definições das prioridades, tendo como principal canal o Programa Prefeitura nos Bairros - o qual neste estudo não será detalhado, por não ser este o nosso objeto; um outro aspecto que aparece, defendido pelo governo municipal da época, foi o do resgate do sentido popular da cidade, desenvolvido nos anos 60 por Pelópidas Silveira; e, por último, a PCR buscou realizar experiências inovadoras em todas as áreas, fossem elas estruturadoras - como educação, por exemplo; fossem de inversão de tendências - como no caso de geração de emprego e renda.

A idéia da PCR era a de abrir-se para todas as possibilidades de ação dentro da cidade, ultrapassando os limites dos setores tradicionais, para àqueles nos quais não desenvolvesse ações

específicas, tendo entretanto, clareza quanto às suas limitações.

Em seu discurso, no que diz respeito à questão do emprego e renda, a PCR mostrava-se consciente da existência de um mercado informal de grandes proporções na cidade, e de que se ela o incentivasse, seria possível criar um modelo de ação que potencializa-se esse mercado informal.

O governo municipal acreditava que era necessário dar início a um trabalho na área da pequena produção, qualitativamente diferente do que vinha sendo realizado até então, segundo ele, de forma assistencialista.

Nessa perspectiva foi que a PCR elaborou o seu projeto de **REESTRUTURAÇÃO DO CAPP/NPS**, para atender aos pequenos produtores do bairro de Casa Amarela e às pessoas portadoras de deficiência.

O bairro de Casa Amarela foi escolhido como área piloto para a implantação do projeto de

incentivo à pequena produção, sobretudo pela existência concreta de prédio subaproveitado no bairro construído em governos anteriores.

Segundo o Secretário de Ação Social da gestão Jarbas Vasconcelos, do período em foco, o prédio (CAPP) era um dos muitos investimentos conhecidos como "Elefante Branco", construído com recursos do Banco Mundial. A sua ocupação possuía uma concepção assistencialista; atendendo a aproximadamente quarenta pessoas individualmente, que mantinham um tipo de relação empregatícia com a PCR, sem nenhum efeito multiplicador.

Outro implicador que influenciou na escolha do bairro de Casa Amarela como área piloto foi o fato de ser esta uma das regiões mais populosas e complexas da cidade do Recife, a qual possui na sua própria geografia as mais variadas interfaces. Na época com 264.592⁴ habitantes, encontrou-se uma População Economicamente Ativa de 60.871⁵ e, Não Economicamente Ativa de 74.793⁶,

⁴ Fonte IBGE - Censo 1980

⁵ Idem

Mas não só isso, contou também o fato de ser um bairro politicamente organizado.

"Casa Amarela é uma espécie de princípio e fim de tudo. Tudo que é de bom e de ruim, acontece lá. Morre mais gente... Mas é o que tem maior índice de intervenção no poder público..."

(Secretário de Ação Social - 86/89)

Neste estudo, elegemos como objeto de análise a participação da sociedade organizada, dentro do contexto deste programa de geração de emprego e renda, gestada por uma administração municipal, que possuía como princípios norteadores a transparência de ações e decisões; a descentralização administrativa; a participação popular direta/indireta no cotidiano da administração; com vistas à democratização das relações entre o poder público e a população.

⁶ Idem

Na verdade, tais princípios fazem parte da agenda pública da maioria dos governos iniciados a partir da Nova República. Com o processo de abertura política nos anos 80, os governos da época viram-se quase que obrigados a buscarem novos modelos de gestão e administração para as cidades, de forma a resgatarem sua própria legitimidade junto à sociedade, após os vinte anos da ditadura militar.

Observa-se que no sistema capitalista, as práticas ditatoriais de governo foram comuns à várias sociedades; com o tempo, pelo próprio desenvolvimento do capitalismo, o padrão de políticas públicas existente não foi capaz de atender às necessidades da população, sendo tais governos pressionados pela sociedade, mas também pela própria crise do sistema, a modificarem tal padrão de políticas. Mas, na realidade, não houve mudanças na estrutura da acumulação capitalista, apenas um redirecionamento das ações como meio, inclusive, de manter o próprio sistema em funcionamento.

A participação da sociedade é ressaltada neste momento como o único meio eficaz de se alcançar as mudanças propostas pelos governos. Interessante observar também, que os governos trazem para o seu discurso, lutas que na verdade são encampadas pela sociedade, em busca do resgate e garantia de direitos.

No que diz respeito, a administração da cidade do Recife, iniciada em 1986, ela se apresenta como diferente das anteriores, em princípio por ter sido legitimada pela população, através do processo de eleição; que na fala de seus técnicos *influiu decisivamente na sua forma de intervenção na sociedade, uma vez que teve maior respaldo político e maiores chances para alcançar as metas estabelecidas no seu discurso de campanha.*

Para a PCR, a **participação popular** constituía-se numa **iniciativa sua de abrir canais permanentes e descentralizados de articulação entre a comunidade e o governo.** Para tanto, ela

apontava a necessidade da sociedade estar mobilizada e organizada para pressionar o governo a atender às suas necessidades, bem como, para não permitir a condução da administração pelas camadas privilegiadas.

A importância da organização da sociedade, é ressaltada no discurso, como meio/condição da população impor-se perante o poder público, bem como para a superação de problemas comuns e, a participação da sociedade organizada, segundo o discurso oficial, seria o meio de democratizar o acesso aos bens e serviços públicos.

Diante deste quadro, é que surge neste período uma preocupação do governo municipal com a questão do emprego e da renda, que muito embora não seja área de tradicional âmbito de ação, assume um caráter inovador, como **programa social básico de grande respaldo popular, sendo um segmento de grande impacto social**. Nos documentos oficiais, a PCR aponta que o apoio às ações

voltadas à geração de emprego e renda poderiam fortalecer/assegurar uma maior integração entre órgãos municipais responsáveis por obras e serviços de interesse da cidade.

Pode-se perceber desta forma que o discurso da PCR, em determinados momentos aproxima-se dos pressupostos da democracia participativa, seguindo ao mesmo tempo, tanto o caminho, do que esse tipo de democracia aponta como participação direta da sociedade nas decisões, na medida em que abre os canais de participação à sociedade, como também o da participação indireta, através do voto.

Outro elemento que é apontado pela instituição como importante é a organização da sociedade. Tal organização exerce efetivamente poder de influência sob o poder público, se, e somente se, os indivíduos estiverem realmente capacitados, conhecendo os seus direitos e deveres; tendo acesso às informações e multiplicando-as.

Num processo de construção de uma sociedade democrática e participativa, a organização dos indivíduos assume papel fundamental, na medida em que possibilita-lhes maiores chances de exercer a participação, através da tomada decisões que sejam do seu interesse.

Ao mesmo tempo percebe-se no discurso da PCR, o planejamento de ações que ela determina como importantes para a cidade, por serem ações de **elevado impacto social**. Ou seja, ações que mostrem à população que ela, a PCR, preocupa-se com o seu bem-estar; mas que na realidade, não tem nada de democrático e popular, pois não ultrapassam os limites dos seus próprios interesses políticos, não modificando estruturalmente as condições de vida da população.

É bem verdade, e reconhecidamente importante, a possibilidade que essa administração municipal deu à sociedade, de participar mais ativamente do processo de gestão das políticas, através da criação e abertura de vários

canais/mecanismos de participação (Conselhos; Assembléias Populares; Plebiscitos ...), os quais mais tarde, em 1988, foram referendados na Constituição.

Entretanto não se pode esquecer que essa era uma exigência do próprio sistema capitalista, que após a sua crise político-econômica e social, resultado do regime militar, necessitava urgentemente reativar a sua credibilidade junto a esta mesma sociedade, mudando a forma de se relacionar com ela.

Dentro dessa lógica, a PCR procura expandir o seu âmbito de atuação, através de ações pontuais/inovadoras, como é o caso do programa de geração de emprego e renda, mas que possuam o respaldo da população, conseguido através da participação da mesma.

Tomando por base o fato de a cidade do Recife abrigar um número considerável de desempregados e sub-empregados, ligados ao setor

informal da economia, tornou-se importante para a PCR, apoiar atividades produtivas de pequeno porte, uma vez que influenciavam expressivamente a economia da cidade.

O programa de incentivo à geração de emprego e renda da PCR, se deu através do projeto de "Reestruturação do CAPP / NPS", desenvolvido no bairro de Casa Amarela, tendo como objetivos: - **promover o fortalecimento e dinamização do universo da pequena produção de bens e serviços da RPA de Casa Amarela;** - organizar associativamente, por ramo de atividade, os pequenos produtores do bairro; - apoiar as atividades produtivas dos grupos comunitários; - dinamizar a comercialização dos pequenos produtores e, apoiar a inserção das pessoas portadoras de deficiência no mercado de trabalho.

Além disso, o programa tinha como princípio norteador a promoção da co-gestão e co-responsabilidade dos pequenos produtores na gestão do CAPP/NPS, evoluindo para a autogestão. Para ela

era imprescindível estimular na população o sentimento de compromisso com o espaço público; imprimir na população a imagem do Estado instrumento de desenvolvimento; possibilitar que a ocupação do CAPP/NPS pelos grupos e associações de pequenos produtores se fizesse de forma organizada, sendo necessário o esclarecimento e discussão sobre os direitos e deveres de cada um com o espaço associativo e coletivo.

O princípio básico do programa era o associativismo. Deste modo a PCR, buscava fazer com que o mesmo tivesse um efeito multiplicador, possibilitando a ocupação do CAPP/NPS por 30 associações/grupos de pequenos produtores, classificados por ramo de atividade, permitindo que um número grande de pessoas fossem beneficiadas, gerando direta ou indiretamente mais empregos.

De acordo com os técnicos, o associativismo assentava-se na idéia de que era necessário em primeiro lugar aglutinar os micro-

produtores num mesmo ramo de atividades, apoiando as que já existiam e não, criando artificialmente a geração de renda, o que poderia, segundo eles, levar o programa ao fracasso.

A PCR tinha como papel induzir/estimular as atividades produtivas existentes na área de Casa Amarela, no sentido de ampliá-las. A instituição não interferiria na produção, entraria com o apoio promovendo feiras; capacitação/treinamento dos pequenos produtores; direcionando as compras do governo, inclusive do Estado, para as associações/ grupos do CAPP/NPS . Enfim, através do estímulo ao associativismo os pequenos produtores deveriam compreender que precisavam do poder público, não de forma paternalista, mas apenas como indutor do processo de geração de emprego e renda.

O programa desenvolveu-se em primeiro lugar com a ida dos técnicos à Casa Amarela, para conhecer a realidade econômica do bairro; utilizando-se ainda de pesquisas realizadas pela

União Nordestina de Assistência às Pequenas Organizações para identificação de um universo de aproximadamente 2.000 pequenos produtores no bairro, sendo 300 do ramo da indústria; 1.200 do comércio e, 500 prestadores de serviço em geral ⁷.

Fora isto, foram realizadas mais de dez reuniões com a Associação de Moradores de Casa Amarela, para explicitar as propostas da PCR para a ocupação do CAPP/NPS de forma coletiva. Segundo o Coordenador do programa, a primeira ocupação se deu de forma estratégica:

"... decidimos trabalhar primeiro com os grupos comunitários, que já tinham experiência de organização. Existiam mais de 15 em Casa Amarela, como por exemplo o Cio da Terra, Mulher Maravilha... Foi correta a estratégia, pois a ocupação começou a ser feita com esses grupos. Vimos que a renda dos mesmos aumentou depois

⁷ Informações contidas no Projeto "Reestruturação do CAPP/NPS : Projeto Final" - 1987

disso, devido a localização e estrutura física do CAPP, que facilitava o acesso ao público."

Aqui podemos perceber o reforço dado à questão da organização da sociedade, como facilitador do processo de ocupação do CAPP e do NPS, de forma associativa, tal como objetivava a PCR.

Muito embora reconheçamos a importância da organização da sociedade, como facilitador da participação para a construção de um processo democrático, a PCR estabelece isto como critério, junto ao associativismo, para a participação do pequeno produtor no programa. Ou seja, para ocupar o CAPP /NPS, o pequeno produtor, deveria estar organizado em associações ou grupos, inclusive para ter acesso aos recursos e insumos.

"...estávamos vivenciando a redemocratização, onde havia um concreto confronto de interesses, em

que a organização era fundamental para se conseguir alcançar a tão almejada cidadania - democratização de acesso aos recursos públicos. Foi isso que na verdade norteou o nosso trabalho."

(Coordenador do Programa)

Observamos que tais princípios, defendidos pela instituição, ao relevar a importância da participação da sociedade no processo de construção de um padrão democrático de gestão para a cidade do Recife,

(.....)

3.3. Pequenas Unidades Produtivas: seu perfil e formas de participação no programa de geração de emprego e renda

A análise da prática da participação no programa de geração de emprego e renda da PCR, foi construída a partir do conhecimento e contato com as associações e os grupos de pequenos produtores fundados durante o período de vigência do programa, na primeira gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos.

Buscamos conhecer cada uma dessas unidades, afim de sabermos como se desenvolveram os seus processos internos de formação; o tipo de atividade desenvolvida; número de participantes; tempo de existência; enfim, procuramos caracterizá-las, no sentido de observar se tais fatores exerceram alguma influência para a participação delas no programa da PCR.

Tabela 1 - Caracterização das Unidades por Tipo de
Atividade/Número de Participantes e Sexo. Recife,
1996 ⁸ .

Unid . Prod ut.	Tipo de Atividade	Núm. Partic.	Sexo
1	Fabrico de calçados	42	M
2	Conf. de roupas	20	F
3	Fabrico de grades	16	15 M e 1F
4	Cons.de eletrodom.	13	M
5	Lavagem de roupas	21	20F e 1M
6	Fabrico de móveis	13	M
7	Fabr. de vassouras	42	M
8	Cons. de Geladeiras	8	M
9	Arte em retalhos	3	F

Com este quadro, podemos observar que a grande maioria das unidades produtivas entrevistadas, desenvolvem atividades de produção, apenas três delas, podem ser consideradas como

⁸ A tabela foi elaborada, com base nos dados coletados nas entrevistas. Constando apenas as nove unidades produtivas que concederam as informações e, que se enquadravam nos critérios estabelecidos na pesquisa para o estudo.

desenvolvendo atividades de prestação de serviços unicamente.

À princípio, podemos inferir que as unidades que desenvolvem atividades de produção, tendem a desenvolver um nível de participação maior que as outras, pois a organização para a produção sugere uma série de momentos diferenciados que vão desde o planejamento da produção até a comercialização da mesma, em que há a possibilidade e a necessidade da participação de todos os envolvidos no processo.

Outra coisa, não demonstrada na tabela, que se pode-se perceber através dos dados, é que realmente o programa atingiu uma população em idade economicamente ativa, a média fica entre 25 e 50 anos, para todas as unidades produtivas.

Com relação ao número de participantes, temos na maioria das unidades, alterações significativas, no que diz respeito ao que era na época de fundação e à quantidade de pessoas que

participam atualmente. A unidade 1, chegou a ter cerca de cem associados; a 2, trinta; a 5, vinte e sete; a unidade 7, além dos associados, desenvolvia atividades contando com a participação de meninos da FUNDAC, como parte de um projeto de profissionalização de menores carentes daquela instituição.

Durante a coleta dos dados, foi possível identificar, que os principais motivos que os pequenos produtores apontam para essa diminuição no quantitativo de associados, são: num primeiro momento eles apontam que há uma falta de interesse muito grande das pessoas, principalmente quando se fala em produção coletiva, na verdade, dizem que cada um só quer fazer o seu trabalho individualmente e que não estão nem aí para as questões da associação.

Um associado da unidade 3, avalia que na realidade, quando a PCR implantou o projeto em Casa Amarela, ela só estava preocupada em ocupar o prédio de forma associativa, mas que na verdade

não cumpriu com um papel que era o mais importante: o de propiciar, treinamento para que as pessoas entendessem o que era uma organização, um gerenciamento coletivo da produção. Ele diz que foi essa não capacitação das pessoas que levou muitas unidades produtivas a afundarem e, outras a não avançarem, como a sua, por exemplo.

Outro fator que aparece, é a própria falta de recursos e de incentivos governamentais. As associações não têm capital de giro, para manterem-se produzindo o ano todo. Dizem que na época em que o programa começou a ser posto em prática, existia uma linha de crédito para maquinário, insumos e capital de giro, com recursos do Banco Mundial, repassados através do BANDEPE, mas que nem todas as unidades produtivas tiveram condições de fazer o empréstimo, devido aos juros cobrados, que eram muito altos.

A saída era o direcionamento das compras governamentais para a produção das unidades produtivas do CAPP/NPS, mas dizem que isso só

aconteceu uma vez, quando o governo do Estado encomendou cinco mil bancas escolares e o conserto de outras tantas. Mesmo assim, foi uma ação pontual que não beneficiou as unidades produtivas como um todo.

As explicações dadas pelos órgãos do governo, segundo os próprios pequenos produtores, é que eles não podem quebrar acordos com os fornecedores e decidirem que as compras governamentais, serão direcionadas para o CAPP/NPS.

Acreditamos que a falta de recursos e de incentivos, para o desenvolvimento das atividades de produção e comercialização de bens e serviços, das unidades produtivas do CAPP/NPS, influenciam diretamente na forma como se dá a participação dos pequenos produtores, tanto dentro como fora das unidades.

Isto porque, na medida em que não se tem recursos para produzir ou mesmo para manter a

unidade funcionando, os pequenos produtores buscam outras estratégias de sobrevivência, se desvinculando assim das unidades, ou quando não, participando muito pouco das suas atividades. Pois além da responsabilidade que assumem com a manutenção da unidade, eles têm que assumir a despesa com a manutenção dos prédios, cedidos pela PCR, através de um sistema de comodato. Muitos deles reclamam da quantia que pagam semanalmente para manter o prédio, afirmando que muitas vezes, o que ganham em uma semana de trabalho, mal dá para as despesas da própria unidade produtiva.

O que observamos também, é que realmente os pequenos produtores não foram preparados para o desenvolvimento do trabalho coletivo. A grande maioria das unidades produtivas, foi formada no meio de um "**rolo compressor**" (grifo nosso), ou seja, para se ter direito a ocupação de um espaço do CAPP ou do NPS, o pequeno produtor tinha que pertencer a uma associação, de acordo com o seu ramo de atividade.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, nos ficou bastante evidente também que, internamente, as unidades produtivas desenvolvem suas atividades, muito mais de forma individual do que coletiva, sobretudo as de prestação de serviços, tal como podemos observar na afirmação de uma associada:

"Cada uma tem seus clientes. Aqui só tem divisão de tanque, de arame, de véu, mesa, mas o resto... o cliente pode trazer duzentas peças, eu vou lavar sozinha"

Em acordo aos pressupostos traçados pela PCR para o programa, o fato de os pequenos produtores estarem associados, facilitaria o acesso dos mesmos aos bens e serviços públicos, garantindo a participação de um número maior de pessoas, beneficiadas com o programa.

Tal participação no entanto, correspondia apenas ao quantitativo de pessoas que o programa poderia atender. Na verdade, as unidades

produtivas não participaram do planejamento das ações, da elaboração dos critérios, bem como da metodologia, enfim do processo como um todo de implementação do programa de apoio à geração de emprego e renda.

Tabela 2. Critérios exigidos aos peq. produtores para formar as associações

Unidade produtiva	Critérios para ser associado
01	Saber o ofício de sapateiro
02	Ser costureira e pagar uma taxa
03	Ser proprietário de serralharia
04	Ser técnico de eletrônica
05	Nenhum específico
06	Ser marceneiro e conhecer o ofício
07	Fabricar vassouras e derivados, bem como serem comerciantes
08	Os critérios são os do CAPP e não nossos
09	Ser costureira ou artesã

Nessa tabela, observamos que os critérios estabelecidos para a formação das associações consideraram apenas a questão do saber desenvolver uma atividade produtiva. Durante as entrevistas, ficou claro que tais critérios foram definidos pela PCR, sem a discussão com a comunidade.

No que diz respeito aos objetivos das unidades produtivas, encontramos como principais, sem exceção, **a busca de acesso aos recursos e financiamento para a produção e comercialização; a garantia de trabalho e melhoria das condições de vida dos participantes; e, também, a defesa dos direitos dos pequenos produtores.**

Observamos que tais objetivos não foram amplamente alcançados pelas unidades produtivas. Em primeiro lugar, pelas dificuldades de acesso aos recursos/financiamento, o que além de dificultar a própria produção e comercialização, fez com que vários pequenos produtores se desvinculassem das suas unidades produtivas. Deste

modo, a garantia de trabalho e de melhores condições de vida também fica afetada.

Dentre as nove unidades produtivas entrevistadas, que sobrevivem desde a ocupação do CAPP/NPS, encontramos a unidade 2, a unidade 5 e a 6, com um maior potencial de desenvolvimento das suas atividades. Das outras, algumas vêm desenvolvendo suas atividades de maneira precária, por falta de recursos; por não terem serviços/encomendas para fazer; devido à própria falta de envolvimento dos associados nas questões internas das unidades. Encontramos entre os associados um sentimento de individualidade exacerbado, que impede o desenvolvimento das atividades de forma coletiva, dificultando assim o crescimento econômico/político das unidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo e LEITE, Márcia. "Participação popular e hegemonia: desafios da política municipal". In: Revista Proposta, nº 54, Rio de Janeiro: FASE, 1992.

AMMAN, Safira. Participação Social. 2º edição - Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez e Moraes, 1980.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. " Pequenas Unidades de Produção e a Luta Contra a Exclusão Urbana". Projeto de Pesquisa - CNPq / FACEPE, 1992.

----- . Relatório Parcial da Pesquisa " Pequenas Unidades de Produção e ... " CNPq / FACEPE , fevereiro 1993.

AZNAR, Guy. Trabalhar menos para trabalharem todos. Trad. De Louise Ribeiro. São Paulo: Página Aberta, 1995.

BENEVIDES, Maria Vitória. " Democracia e cidadania".

In: Pólis, nº 14, São Paulo: 1994.

----- A cidadania ativa:

referendo, plebiscito e iniciativa popular. São
Paulo: Ática, 1991.

BITTAR, Jorge & COELHO, F. Dias. " Gestão democrática,
inversão de prioridades e os caminhos da
administração pública municipal". In:
Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o
futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de
Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade - para
uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz
e Terra, 1987.

----- Liberalismo e democracia.

São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDENAVE, J.E.D. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BORJA, Jordi. "A participação cidadina". Trad. Regina Silvia Pacheco. In:

Revista Espaço e Debate. São Paulo: NERU, 1988, N° 24. Pp.14-25.

BORON, Atílio A. Estado, capitalismo e democracia na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CALDERÓN, Ignácio. " Gestão municipal, cidadania e participação popular".

In: Revista Serviço Social e Sociedade, n° 40, São Paulo: Cortez, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. "A nova cidadania". In: Lua Nova - Revista de cultura e política, n° 28/29. São Paulo: Marco Zero, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson. "Democratização como valor universal". In: Revista Proposta, nº 61, Rio de Janeiro: FASE, 1994.

COVRE, Maria de Lourdes (org.) Capital monopolista: da cidadania que não temos à invenção democrática. São Paulo: Brasiliense, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense. 4º edição. Coleção Primeiros Passos, 1985.

DANIEL, Celso. " Gestão local e participação da sociedade". In: Pólis, nº 14, São Paulo, 1994.

DEMO, Pedro. Participação é conquista. São Paulo: Cortez, 1993.

DRAIBE, Sônia M. "As políticas sociais e o neoliberalismo". In: Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. São Paulo: USP. Revista da USP, mar/mai, 1993.

FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social. São Paulo: Cortez, 1980.

----- O que é política social? São Paulo: Brasiliense, 1986.

GENTILI, Pablo & SADER, Emir (orgs.). Pós - neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GOHN, Maria da Glória. "Associações e mutirões comunitários: formas de organização popular". In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 28. São Paulo: Cortez, 1988.

----- "Conselhos populares e participação popular". In: Revista de Serviço Social e Sociedade, nº 34. São Paulo: Cortez, 1990.

HAGUETTE, Teresa M. Frota. Metodologias qualitativas na sociologia. Petrópolis: Vozes, 1992.

JACOBI, Pedro. "Descentralização e participação". In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 41. São Paulo: Cortez, 1993.

LEAL, Suely M. R. Para "Além "do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Setembro: 1994.

MENEZES, Maria. T.C.G. Em busca de teoria: políticos de assistência pública. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 1993.

MINAYO, Maria C. De Souza. (org.). Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994

MOISÉS, José Álvaro. Cidadania e participação - ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990.

NASCIMENTO, Elinor P. "Transição política: antecedentes, natureza e cenários." In: Revista Sociedade e Estado, vol. IV, nº 1, jan/jun de 1989

PATEMAN, Carole. Participação e teoria demoocrática. Paz e Terra, 1992.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ROCHA, Sandra. "Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras". In: Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROSANVALLON, Pierre. A crise do Estado- Providência. Trad. De Isabel Maria St. Aubyn. Lisboa: Editorial Inquérito, 1981.

SABOIA, João. "Tendências do mercado de trabalho metropolitano: des(assalariamento) da mão-de-obra

e precarização das relações de trabalho". In: Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SADER, Emir. A transição no Brasil - da ditadura à democracia? São Paulo: Atual, 1990.

URANI, André. "Crescimento e geração de emprego e renda no Brasil". In: Lua Nova - Revista de cultura e política, n 35. São Paulo: Marco Zero, 1995.

WANDERLEY, Luiz E. W. "Participação popular, poder local e conselhos". In: Revista São Paulo em Perspectiva, 5 (2). São Paulo: SEADE, abr/jun,1991.

WEFFORT, Francisco. "Novas democracias: quais democracias?" In: Lua Nova - Revista de Cultura e Política, nº 27. Edições Marco Zero: 1992.

----- Qual democracia? São
Paulo: Companhia das Letras, 1992.