

A Relação Entre a Sociedade Civil e o Estado na Formulação de Políticas Públicas na Microrregião de Garanhuns

William dos Santos Melo
Fernando Guilherme Tenório
Anderson Felisberto Dias
Lamounier Erthal Villela
Jonathan Felix Ribeiro Lopes

Resumo:

O presente estudo buscou analisar os processos participativos da sociedade civil local na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns no estado de Pernambuco. Fizeram parte do estudo seis municípios: Angelim, Brejão, Palmeirinha, Paratama, Saloá e São João. A pesquisa se caracterizou por uma abordagem qualitativa, descritivo-interpretativa, tendo a análise de discurso como método de tratamento dos dados. Foram entrevistados quarenta representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada. Os processos decisórios participativos foram analisados a partir das categorias: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. Os resultados das categorizações evidenciam uma fragilidade na relação entre o Estado e a sociedade civil. A relação entre Estado e a população local só se torna mais frutífera na região, com a presença de políticas sociais oriundas do governo federal, o que dificulta o fortalecimento de uma cidadania ativa e comprometida com o bem comum.

Palavras-chaves: Processos participativos, Estado e Sociedade civil.

Temática 1: Gestão Social e Políticas Públicas.

Introdução

Com o processo de democratização que iniciou na década de 80 e ampliou-se com a promulgação da constituição de 1988, a sociedade brasileira passa a ter que exercer outro papel perante o Estado. “Com a constituição cidadã surge, de maneira enfática, o papel do cidadão junto aos poderes públicos” (TENÓRIO, 2008: 97). Sendo assim, as novas regras do jogo democrático permitem/proporcionam aos cidadãos a elaboração, execução e principalmente o controle sobre as políticas públicas que de alguma maneira afetam diretamente suas vidas. Há “com a supressão dos regimes autoritários que prevaleciam na região, um processo de descentralização que impulsiona mudanças na dinâmica de participação, notadamente em nível local” (JACOBI, 2002: 12).

Na sociedade complexa e recém amadurecida democraticamente, a participação social, deixa de ser um privilégio para transformar-se em uma ação importante e de certa maneira, necessária.

Esse cenário contribui para o estabelecimento de condições que propiciam o envolvimento da sociedade no sentido de partilhar com o Estado a tarefa de formular e executar políticas públicas.

Entretanto, por mais que o Estado brasileiro tenha proporcionado a abertura de espaços democráticos e participativos, se faz necessário ultrapassarmos essa fase histórica e darmos

continuidade no processo evolutivo de nossa jovial democracia. Pois como bem recomenda Bobbio (2004), o regime democrático é um constante “estar” em transformação na busca de melhoria e igualdade de direitos ao maior número de cidadãos possíveis.

Sendo assim, o que se verifica é a importância da continuidade do investimento da participação para fortalecimento de um Estado democrático que de fato possa propiciar a sua sociedade a tão prometida igualdade de condições e direitos. Essa postura precisa se tornar uma prática para enfraquecer de vez quaisquer tentativas de posturas patrimonialistas e clientelistas que ainda permanecem muito enraizadas em nossa identidade sociopolítica e principalmente na ação de muitos gestores públicos.

O engajamento individual torna-se então uma boa saída para fortalecer de vez a democracia e propiciar uma efetiva participação da sociedade civil em prol do bem comum, sendo atendidas as demandas coletivas a partir de ações/respostas também coletivas.

A fraqueza do exercício da cidadania ou do engajamento individual permite que a pouca participação popular, resulte na aceitação, por parte da classe que não detém o poder de decisão, na aceitação da concentração de poder pelo Estado ou por determinados grupos empenhados em defender seus próprios interesses (TOCQUEVILLE, 2005).

Nesse contexto, o presente trabalho busca investigar uma região geográfica específica (microrregião de Garanhuns) para contribuir com a discussão da relação entre Estado e sociedade civil na formulação de políticas públicas, no sentido de encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos entre esses dois entes. Pretende-se, portanto, analisar a relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns.

Cidadania deliberativa, participação e mundo da vidaⁱ

Na proposta defendida nesta obra, a cidadania deliberativa se legitima a partir “[...] das decisões políticas que devem ter origem em processos de discussão, orientados pelo princípio da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. (TENÓRIO, 2007: 12). Esse trabalho segue o modelo de democracia habermasiano, que se baseia na correlação entre direitos humanos e soberania popular e conseqüente reinterpretação da autonomia nos moldes da teoria do diálogo. Como nos diz Tenório (2007), o marco que possibilita essas formas de diálogo é a justiça, entendida como garantia processual da participação em igualdade de condições.

A idéia que será analisada com vigor neste trabalho terá como direção, a ação da sociedade local na formulação de políticas públicas para suas próprias necessidades, possibilitando assim que o indivíduo evite alguns males provenientes de sua ação passiva.

A falta de participação cidadã no processo de construção de respostas para suas demandas pessoais traz consigo inúmeras conseqüências:

1) diminui as chances de melhoria da condição de vida para uma maioria desassistida; 2) aumenta a possibilidade de grupos de interesses que tenderão a beneficiar-se mutuamente para adquirirem a manutenção do poder e do *status quo*; 3) fortalece o padrão patrimonialista brasileiro, onde os interesses privados invadem e atropelam o interesse coletivo e; 4) gera inúmeras ações negativas que debilitam a *res-pública* através do enfraquecimento da ação do indivíduo e de uma possível representação civil organizada.

Os municípios analisados, pertencentes a microrregião de Garanhuns, foram analisados a partir de uma visão dialógica, que prioriza ações participativas entre os gestores locais que

representam o poder municipal e a sociedade civil local, evitando assim as conseqüências negativas expostas acima.

Entendesse a partir de nosso eixo metodológico que só através da dialogicidade dos atores sociais (sociedade civil e poder público local) é que se poderá maximizar um agir comunicacional, onde esses mesmos atores interagem com a finalidade de chegarem a um consenso que favoreça a formação de uma rede de interações sociais que elaborem possíveis soluções para diversas questões pertinentes no mundo da vida. Habermas assim define:

Essa racionalidade comunicativa exprime-se na força unificadora da fala orientada ao entendimento mútuo, discurso que assegura aos falantes envolvidos um mundo da vida intersubjetivamente partilhado e, ao mesmo tempo, o horizonte no interior do qual todos podem se referir a um único e mesmo mundo objetivo. (HABERMAS, 2004: 107).

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa se caracterizou como predominantemente qualitativa, a partir de uma abordagem descritiva-interpretativa. Os dados analisados compõem um conjunto de quarenta entrevistas, realizadas pelo núcleo de pesquisa. Dos quarenta entrevistados, vinte eram representantes dos poderes públicos municipais, doze eram representantes da sociedade civil organizada e oito eram representantes da sociedade civil sem nenhum tipo de vinculação com qualquer entidade de classe ou organização.

O conjunto de entrevistas foi categorizado a partir da concepção da análise de discurso. O motivo da escolha deste método se dá pelo fato de que “é o estudo de palavras e expressões, incluindo a forma ou estrutura destas palavras, o uso da linguagem no contexto e os significados ou interpretações de práticas discursivas” (VERGARA, 2008: 25), ou seja, possibilita ao pesquisador interpretar as contradições nas falas e desvendar “no contexto da sociedade, o confronto de forças, as relações de poder, os domínios do saber” (CABRAL, 1999: 4). Ao servir-se da análise do discurso, o presente trabalho, tem a intenção de demonstrar o não-dito, revelando a essência por trás da aparência, característica manifesta na epistemologia dialética presente na teoria crítica ou frankfurtiana, a qual esta pesquisa está fortemente vinculada.

As transcrições foram analisadas pelos integrantes da equipe no intuito de categorizá-las a partir de critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas (TENÓRIO et al., 2008), demonstrados no quadro abaixo:

Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e Delimitações

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Canais de difusão • Qualidade da informação • Espaços de transversalidade. • Pluralidade do grupo promotor • Órgãos existentes • Órgãos de acompanhamento • Relação com outros processos participativos
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abertura dos espaços de decisão • Aceitação social, política e técnica • Valorização cidadã
<p>Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participação de diferentes atores • Perfil dos atores
<p>Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Forma de escolha de representantes • Discursos dos representantes • Avaliação participativa
<p>Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Origem das proposições • Alçada dos atores • Perfil da liderança • Possibilidade de exercer a própria vontade
<p>Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos alcançados • Aprovação cidadã dos resultados

Fonte: adaptado de Tenório et al. (2008).

A Região e os Municípios Estudados

Os municípios estudados estão situados na microrregião de Garanhuns que se localiza ao sul do estado de Pernambuco (fig.1), na mesorregião do Agreste Pernambucano. O estado é composto por 185 municípios, possui uma área de 98.311,616 Km² e população total estimada de 8.485.386 habitantes (IBGE, 2007). O IDHⁱⁱ do estado é de 0,718 (PNUD, 2000) e o índice de gini é de 0,50 (IBGE, 2003).

Figura 1 – MICRORREGIÕES DO ESTADO DE PERNAMBUCO



A microrregião de Garanhuns é composta por 19 municípios: Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Calçado, Canhotinho, Correntes, Garanhuns, Iati, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paratama, Saloá, São João e Terezinha. Totalizando uma área de 5.185 Km² correspondentes a pouco mais de 5% do território pernambucano. A população total é de 432.426 habitantes (IBGE, 2007) e o índice de desenvolvimento humano é 0,580 (PNUD, 2000).

A produção econômica é marcada pela criação de gado de leite e de corte que constitui a principal atividade da microrregião e é nessa que se encontra a chamada bacia leiteira do Estado. Ao lado da atividade pecuária, as culturas de subsistência de feijão, milho e mandioca compõem o quadro agrário que se completa com a cultura de café, frutas, flores e o cultivo de hortaliças nas áreas de “brejos”. O comércio é significativo, principalmente nos municípios de Garanhuns e Lajedo. A baixa temperatura garantida pela localização a 850m de altitude no Planalto da Borborema faz com que a microrregião desenvolva também atividades ligadas ao turismo e ao lazer.

O enfoque dado neste capítulo se deu a partir das políticas públicas nos municípios de Angelim, Brejão, Palmeirina, Paratama, Saloá e São João (fig. 2). A população total desses é de 75.371 habitantes em uma área que soma 1.163,2 Km² o que corresponde à densidade demográfica de 64,79 hab/Km² (IBGE, 2007). Dentre os municípios estudados Angelim é aquele que apresentou maior IDH-M, 0,602 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2000), ver tabela 1.

Figura 2 – MICRORREGIÃO DE GARANHUNS

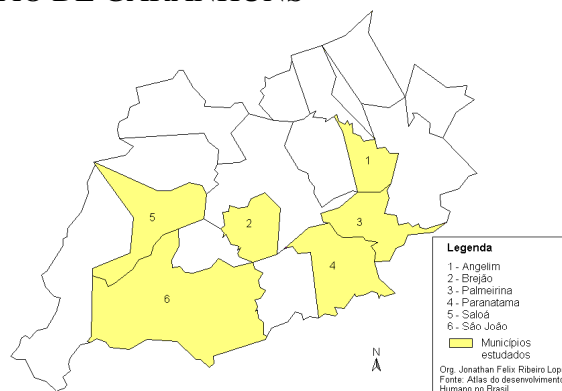


Tabela 1 – IDH, ÁREA E DADOS POPULACIONAIS POR MUNICÍPIO ESTUDADO

Município	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000	População total, 2007 (1)	Área (Km ²), 2007 (2)	Densidade demográfica, 2007 (1/2)
Angelim (PE)	0,602	9.836	118,0	83,33
Brejão (PE)	0,569	9.341	159,8	58,46
Palmeirina (PE)	0,596	8.487	158,0	53,71
Paranatama (PE)	0,561	11.669	230,9	50,54
Saloá (PE)	0,561	15.027	252,1	59,61
São João (PE)	0,593	21.011	244,4	85,96
Total		75.371	1163,2	64,79

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e IBGE, 2007

Descrição e análise dos dados

A análise foi realizada tendo como material de trabalho os comportamentos atuais que as cidades apresentam em suas gestões rotineiramente. No entanto, não se está trabalhando com cidades com um padrão muito diferenciado de norma e de gestão, ao contrário, as cidades analisadas apresentam índices baixos de desenvolvimento humano (IDH), com uma economia local fraca e muitas vezes dependentes financeiramente de recursos oriundos do Estado e da Uniãoⁱⁱⁱ. Ou seja, nossa análise atual, pode ser um reflexo da grande maioria dos municípios que fazem parte de nossa federação brasileira.

As análises são realizadas a partir do conjunto de municípios da microrregião de Garanhuns, sendo representado pelos 6 municípios anteriormente citados, logicamente que em alguns municípios se verifica relatos que não foram encontrados em outras cidades. No entanto, sabe-se que em tese, todos os municípios são muito parecidos em seu comportamento sociopolítico, por isso não será feita uma análise separada por cidade.

Se por processo de discussão entende-se que se refere à presença da ação negociada com a finalidade de estabelecer pontes comunicacionais com a autoridade pública e com os demais atores que integram essas sociedades locais, constata-se que a dependência dos municípios por ações e respostas aos seus problemas locais por parte de outros entes da federação, extrapola o caráter administrativo e acaba por contaminar também a ação individual, enfraquecendo a possibilidade de criação de um espaço intersubjetivo que possibilitaria o entendimento dos atores sociais envolvidos.

Ou seja, se verifica a inércia social por parte da população em promover ou reivindicar um espaço para discussões e atendimento as suas demandas, e a indolência por parte dos representantes do poder local em mudar a situação vigente.

Eu acho que deveria ser feito é [...] alguma coisa mais assim [...] do povo, principalmente [...] das lideranças políticas, que houvesse mais interesse, que participassem de reunião, que tem muita ausência dos próprios políticos [...].
 (Representante da sociedade civil – Paranatama).

Não dá para pensar em um espaço onde a informação e o debate flua de maneira espontânea, livre e sem amarras, se não há de início um estímulo para o desenvolvimento da ação conjunta, dialógica, entre a comunidade e o poder local.

Mesmo com evidências de fóruns, conselhos, sindicatos e outras formas de instituições/organizações que têm o intuito de promover a ampliação de ações participativas,

Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e Delimitações

demonstrando a presença de órgãos existentes com uma função do fortalecimento da relação entre sociedade civil e o poder público de acordo com o que é defendido em um dos critérios dessa categoria, pode-se evidenciar a sensação de incompletude por parte da sociedade, que não entende a relação entre participar desses fóruns, conselhos e sindicatos na mudança de qualidade para suas vidas, para o desenvolvimento de sua região e de sua comunidade como um todo.

Os atores da sociedade civil não conseguem compreender o desenvolvimento lento e gradual de políticas participativas como positiva para suas vidas, querem soluções rápidas para seus problemas, esses atores, estão impregnados por um pragmatismo míope, aonde o senso colaborativo dá lugar à questão: o que posso ganhar com isso?

Olha, o interesse delas [sobre a população] é pouco. É pouco porque eu coordeno o programa [...] o conselho de desenvolvimento municipal que temos 30 conselheiros que fazem parte desse programa e pra eu reuni-los é um sacrifício, porque o povo não são muito interessados e eles só querem trabalhar quando já sabem o que estão ganhando, entendeu como é. O trabalho comunitário, o trabalho social que seja voluntário, ainda tão com essa tendência de não estarem muito aberto para se reunirem e discutir as coisas pro município. (Gestor – Paranatama).

O que é complicado aqui é a mentalidade das pessoas, as pessoas estão habituadas a que... a querer que você faça tudo por elas [...]. (Representante da sociedade civil – Brejão).

Pode-se esclarecer essa postura da sociedade civil relatada acima, que perpassa também o poder local das cidades, como um comportamento individualista, sempre apelando aos interesses particularistas, com a filosofia utilitarista dando ênfase aos aspectos práticos, desdenhando qualquer ação que tenha um caráter via soluções verbais, considerando-as inúteis e metafísicas. Verifica-se na pele dos cidadãos desses municípios a filosofia pragmática defendida por James (2005), onde: “[...] O pragmatismo está disposto a tomar tudo, a seguir a lógica ou os sentidos e a contar com as experiências mais pessoais e mais humildes” (JAMES, 2005: 60). Como evidencia Dutra (2007), “[a população] entende que o fator motivacional para a participação em alguma política pública ou mesmo em algum movimento social está relacionado a aspectos pragmáticos, de haver algum ganho em troca”. (DUTRA, 2007: 193).

Percebe-se a falta de participação da sociedade civil via uma relação direta entre passividade e interesses imediatistas, ligadas a uma visão pragmática do mundo. Com isso temos como consequência, o enfraquecimento da presença de lideranças comunitárias de expressão para a defesa dos interesses da população marginalizada socialmente, o que dificulta ainda mais o processo de estabelecer uma ruptura com programas assistenciais^{iv} provenientes de recursos federais, que se tornam a única saída para soluções encontradas nestas cidades, já que o poder local não se mobiliza para mudança de atitude da sociedade e esta mesma, não se encontra preparada ideologicamente e socialmente para caminhar rumo a um desenvolvimento gerado a partir de suas próprias ações.

Os municípios analisados não apresentam programas ou instituições que possibilitem maximizar a participação da comunidade com o poder público, onde se encontra maior participação e discussão sobre interesses coletivos se dá nas reuniões oriundas dos programas federais assistenciais. Nessas regiões os programas federais são a única maneira de se constatar uma fecunda ação deliberativa, onde se verifica órgãos de acompanhamento com a função de propiciar um pequeno movimento de discussão entre sociedade civil e poder público constituído.

Com isso nota-se que os programas assistenciais elaborados e financiados pelo poder federal exercem uma importância muito grande nessas cidades. Esses programas se tornam quase que a única maneira de se evidenciar a presença de inclusão, de setores da sociedade marginalizados e que dificilmente conseguiriam emergir socialmente e desenvolverem seu espírito crítico.

As cidades da microrregião de Garanhuns que apresentam programas assistenciais ganham assim um fôlego extra para a incorporação de atores individuais e coletivos que anteriormente não se faziam representar nos espaços decisórios das políticas públicas (são os processos, mecanismos instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão), e com isso possibilita que gestores locais e a população readquiram esperança no desenvolvimento da região e na solução de antigos problemas. Embora haja a consciência por parte de membros da sociedade local, de que determinados programas devem ser casados com iniciativas na área da educação e, principalmente na criação de postos de trabalho.

Sendo assim, a presença desses programas já apresenta como ponto positivo, a possibilidade de reflexão sobre a realidade local e como transformá-la, além de alimentar o desejo para melhoria nas condições de vida dos indivíduos beneficiados. Tem-se como característica principal na reflexão acima, a valorização cidadã, que possibilita que o indivíduo observe como relevante sua contribuição na construção de uma ação em prol de um coletivo.

Um dos programas que acompanho mais por perto é o PET. Que é de erradicação de trabalho infantil [...]. Um outro programa importante é o Programa Bolsa Escola que ele tem contribuído bastante para o desenvolvimento, por isso tem tido menos evasão escolar. (Representante da sociedade civil – São João).

Acho que essa é uma grande oportunidade para gente. Na verdade a gente já vem de forma desarticulada de avaliar também todo esse processo, onde a gente procura que as ações sejam discutidas, mas agente ainda não tem articulação suficiente que a gente alcance resultados. A própria forma muitas vezes egoísta a gente trata as questões. Então acho que esse momento do Fome Zero, é o momento que a gente terá oportunidade [...]. O que a gente pode perceber que ele propõe a integração de ações, para poder atender o objetivo de solucionar o problema da fome. Na Secretaria a gente já desenvolve o programa de alimentação escolar. Outras ações desenvolvidas no município a exemplo do Bolsa Escola, que o município aderiu. A bolsa alimentação, que é um programa da Secretaria de Saúde, o Programa de Reeducação do Trabalho infantil. E agora com a expectativa do Fome Zero atrai mais recursos, mas principalmente que oportunize essa junção. A discussão de como fazer melhor. É um programa desafiador, pois dizer que existe fome e São João tem fome. A gente tem bolsões de pobreza, que por mais ações que tenhamos desenvolvido, não fomos capazes e competentes suficientemente para resolver essa questão. Com o Fome Zero temos uma grande oportunidade para resolver esse problema. (Gestor – São João).

Verifica-se que por mais que os programas assistenciais tragam um novo impulso em relação ao desenvolvimento da participação e da cidadania plena como um direito de todos, a sociedade ainda fica moldada por uma postura passiva em relação à busca de melhoria de sua condição de vida. Esse fato enfraquece o processo de inclusão da sociedade civil, que acaba sendo incluída apenas enquanto os programas sociais estiverem em vigência.

Inclusão significa fazer parte, figurar junto com outros, sendo igual em direitos e obrigações. Os programas oriundos do governo federal tentam semear tais práticas, é necessário

Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e Delimitações

que os poderes locais alimentem esse caminho. Incluir, não significa apenas informar ou comunicar, como parece considerar um relato de uma gestora quando perguntada sobre alguns processos de estímulo a participação e a inclusão da sociedade civil nas políticas públicas adotadas no município:

Sim, existe. Nós mandamos convite, nós temos aqui um carro de som, né, e sempre tudo que tem está aí na rua convidando, né. Isso é uma forma de inclusão né, a gente sempre divulga tudo que se faz, se você for inaugurar uma escola, uma praça, então divulga antes, entendeu, nós temos um carro de som e se disser que a comunidade está presente. O difícil acesso da zona rural, mas sempre, sempre que tem alguma coisa aqui na cidade ele chama os rapazes do caminhão dos estudantes, da educação e vão buscar essas pessoas para participarem junto conosco dos eventos que ocorrem na cidade. (Gestora – Palmeirina).

Torna-se necessário que se encontrem respostas para o desestímulo da sociedade civil, modificando sua compreensão sobre a relação pragmática estabelecida com o mundo da vida, entretanto, faz-se premente que seja incutido nos atores públicos a verdadeira compreensão sobre conceitos-chaves para estímulo da participação e da cidadania. Caso contrário, fica evidente a distância que a sociedade civil, especialmente os indivíduos marginalizados, de alguma forma se encontram em relação aos que deveriam representá-los^v.

Há de especial também nas cidades analisadas, o fato de existir diferentes tipos de organizações da sociedade civil, que se configuram de maneira ordenada e conseguem assim ter mais influência e atenção do poder público para suas demandas. Nesse ponto verifica-se a presença de uma multiplicidade de atores que a partir de seus diferentes interesses conseguem influenciar nas decisões e exercer algum tipo de equilíbrio de forças com o poder local. Esse comportamento possibilita o fortalecimento do pluralismo, envolvendo diferentes atores no processo de decisão das políticas públicas adotadas nas cidades.

Com a presença de instituições socialmente organizadas, se consegue constatar uma relação mais coerente entre a sociedade civil e o poder público constituído. Ressalta-se o comportamento de parceria que é criado entre o poder executivo local e algumas instituições da sociedade civil na gestão de certos programas municipais. Há dessa forma um desenvolvimento de gestão de políticas públicas por redes, reafirmando assim a parceria entre o poder público e a sociedade civil.

Nós temos um privilégio de ter uma boa parceria com todos os segmentos da sociedade e também com todos os segmentos dos sindicatos e do poder público local. (Representante do sindicato de trabalhadores rurais do município de São João).

Temos uma relação muito boa, porque temos até um prefeito aberto para o diálogo, que tem uma visão de futuro, que está aberto para sugestões. (Representante do sindicato de trabalhadores rurais do município de São João).

Observa-se com as declarações acima, que além da sociedade civil, do poder local e das cidades (em especial de acordo com o exemplo: a cidade de São João) estabelecerem uma relação mais simétrica, há a possibilidade também, de uma maior compreensão de todos os atores envolvidos das limitações de cada ente e de como se pode chegar a soluções mais eficientes para todos.

Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e Delimitações

A atuação conjunta entre poder local e sociedade civil propicia também o controle do poder exercido pelos representantes por parte da sociedade, como bem afirma Giddens (1999): “[...] Estado e sociedade civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-la” (GIDDENS, 1999: 89). Esta postura fica exposta nas declarações até de alguns gestores locais, que entendem a importância do diálogo com a comunidade e refletem sobre o contínuo processo de negociação e de *check and balance* que suas gestões ficam submetidas quando há a presença da sociedade cobrando, fiscalizando, ou seja, exercendo sua cidadania.

Sindicato, Igreja Católica, Igreja Protestante, associação e os secretários. Todos eles a gente convida porque em conjunto a gente trabalha melhor, porque pode ter uma coisa que a gente tá esquecendo um pouco, e indo uma pessoa que esteja com outras [...], dá um alô pra gente que a gente já vamos analisar o que ele falou. Se tá certo, a gente coloca, vamos botar em prática e continuar pra frente. (Presidente da Câmara dos vereadores – Paranatama).

Olhe, a gente tem um conselho, aqui em Paranatama, que é o CDM, Conselho de Desenvolvimento Municipal, que é ligado ao projeto Renascer, certo, ao projeto Renascer e FUMAC, que é ligado ao PRORURAL. Aí esse conselho funciona, como fiscalizador das políticas públicas do município, inclusive como órgão acompanhador de recursos do PCPR, Programa de Combate a Pobreza Rural, através do projeto Renascer. (Gestor – Paranatama).

Com a presença de instituições socialmente organizadas, comprova-se também a existência, mesmo que diminuta, da igualdade participativa. Pois no momento que gestores públicos se abrem para a presença dos atores da sociedade civil organizada pautarem suas reivindicações, estabelecerem suas prioridades e participarem do processo de como será executada determinada ação pública, de certa maneira, possibilitam que haja uma isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão.

No município nós temos um privilégio de ter um gestor democrático de fato e que nos apóia muito nas ações sociais do município [...]. Sempre que a gente necessita dessa parceria do poder público e do poder local a gente sempre tem tido um bom resultado. (Representante do sindicato dos trabalhadores do município de São João).

A partir do depoimento acima, se constata que as cidades que se utilizam de instituições formais e socialmente organizadas, conseguem de maneira eficiente uma circulação de informações, que propicia reais condições para o fortalecimento de redes sociais entre o poder público e a sociedade, aumentando a participação do indivíduo na esfera pública, como bem nos orienta a realizar os ditames estabelecidos em nossa constituição: “Artigo 1º - Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Dito de outro modo, conforme Tenório (2008, p. 98), “a democracia participativa nos termos da Constituição Federal de 1988 é, portanto, entendida como elemento intrínseco do Estado Democrático de Direito”, por isso pode-se dizer que no momento que há igualdade de participação estamos automaticamente, atuando no processo de amadurecimento dessas cidades e da sociedade brasileira como um todo.

Há como certo, que a presença de instituições socialmente organizadas fortalecem a participação da sociedade, controla o poder público e possibilita que a pluralidade de opiniões e interesses sejam ao menos escutadas, dando a possibilidade de igualdade de voz a todos. Por outro lado não garante o aumento da autonomia dessas regiões com os demais poderes executivos (órgãos estaduais e federais).

Em outras análises feitas nesta obra, já foi constatada a presença de um Estado paternal, que exerce suas exigências de maneira verticalizada e que impossibilita que a sociedade se liberte dessa postura dependente. As cidades analisadas neste trabalho não serão exceções à regra. Todas as seis cidades são dependentes^{vi} financeiramente dos recursos oriundos do Estado ou da União o que as tornam meras executoras dos programas oriundos de outras esferas do poder, não criando ações próprias e sendo pouco ativa perante as ações do Estado e da União em seus territórios, gerando como consequência uma fraca autonomia dos municípios em relação ao futuro de sua comunidade.

O pouco que vier é bem vindo, o recurso da prefeitura praticamente se baseia quase só no FPM. Se não vier recursos as coisas aqui, cada dia vai ficar pior. E não é só em Palmeirina não, nas pequenas cidades, a única fonte aqui, não tem ICMS, a arrecadação é mínimo, vem mais é do FPM [...]. (Presidente da Câmara dos vereadores – Palmeirina).

De acordo com a necessidade que o município tem, os recursos Federais são muito poucos. (Vereador – Saloá).

A partir dessa característica de dependência financeira que essas cidades vivenciam perante as outras esferas de governo, fica penoso estabelecer apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas, pois se a verba não está sendo administrada ou gerida pelos poderes locais, como fortalecer a autonomia perante sua comunidade, se o próprio governo local não a tem. Logicamente, que essa reflexão não é o pano de fundo de nossa análise, mas há de se entender que há uma incoerência intrínseca dos programas sociais advindos de outras esferas de poder em propiciar inclusão aos indivíduos marginalizados retirando em contrapartida a autonomia dos municípios. Como solucionar esse nó górdio?

De outra feita, a solução para a retomada da autonomia por parte de cidades dependentes da União ou do Estado pode estar novamente nas ações da sociedade civil organizada, que através de suas ações poderiam pressionar as instâncias federais e estaduais para o atendimento de suas demandas locais, corroborando assim para uma sociedade mais plural, participativa e engajada politicamente.

Como nos diz Bobbio (2004), são os grupos e não mais apenas os indivíduos a lutarem por autonomia, direitos e voz; é através deles que as respostas para antigos anseios poderão se efetivar:

Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes^{vii}, com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos). (BOBBIO, 2004: 35).

Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e Delimitações

É fato que uma sociedade ordenada e organizada fortalece a cidadania e possibilita que se tenha uma evolução local através da solução para as demandas vindas da população, entretanto, é necessário que seja ofertada à comunidade também a chance de melhorias dos níveis educacionais e profissionais por meio de capacitações, palestras, seminários e de todas as ações que promovam o desenvolvimento intelectual. Tal incentivo será o meio pelo qual o poder público local e os membros da sociedade civil organizada conseguirão manter suas conquistas e adquirir novas vitórias no futuro.

Pra estimular a participação da população devia haver encontros com órgãos públicos pra estimular mais o pessoal a ter conhecimento das coisas da cidade, os benefícios que podem ser feitos. Todo mundo participando. (Representante da sociedade civil – Brejão).

Eu acho que neste caso deve mesmo se participar, fazer reuniões, esclarecer melhor, eu acho que muita gente não está bem esclarecida nesses municípios pequenos. (Representante da sociedade civil – Palmeirina).

Como eu falei no início, divulgação do que a gente participa e mostrar fatos concretos mesmo pra que eles acreditem no que a gente tá propondo a eles, porque muitas vezes fica só na conversa [...] vários treinamentos, capacitação, mas a gente não vê nada disso acontecer, então o povo fica desacreditado. Quando a gente chama pra uma reunião pra se envolver com associação, alguma coisa, eles não acreditam, e por isso, a distância que o povo tem desse movimento. (Representante da sociedade civil – Brejão).

Os relatos acima demonstram, que o incentivo a atividades educacionais e de capacitação são vistas de maneira positiva e refletem o interesse da população, tal prática fortaleceria então a consciência dos então excluídos do processo de empoderamento e dinamizaria as ações dialógicas, deixando mais ágeis e interessantes. Já que possibilitaria que os indivíduos não fossem apenas aos conselhos para debater, mais para aprenderem e ensinarem através de suas vivências, maximizando ainda mais o processo de autonomia da sociedade civil.

Todos os apontamentos feitos entre as relações entre sociedade civil e o poder público local nas cidades oriundas da microrregião de Garanhuns têm como objetivo final à busca do bem comum.

É notório que nem todos os caminhos para o alcance da cidadania deliberativa ainda estão delineados, alguns ainda estão longe de se efetivarem. De qualquer forma, se fizéssemos uma enquete entre a população para saber sua opinião sobre se estão satisfeitos com a gestão do poder local, teríamos uma miríade de opiniões, muitas delas negativas. Mas se retomássemos a questão adicionando a pergunta: o que você está fazendo para melhorar sua cidade e trabalhar em prol de sua comunidade? Talvez tivéssemos um espanto, quanto ao grau de desculpas e explicações para a falta de presença e engajamento na coisa pública.

Tal exercício mental possibilita que se entenda o que significa: “exercer a cidadania”. Entendendo que para haver direitos é preciso ter obrigações, que para consumir é necessário plantar e que como nos diz Demo (1993), a participação é algo que se conquista dia a dia, não é dado, não é esmolado.

O alcance do que foi analisado é a busca incessante pelo bem comum, consistindo no conjunto de todas as condições da vida social que favoreça o desenvolvimento integral de todos os indivíduos sem ferir os interesses da coletividade, é o cidadão que participa em prol da comunidade e que exerce sua ação “muito mais do que meramente orientado por seus interesses

privados” (HABERMAS *apud* TENÓRIO, 2008: 29), infelizmente ainda não se consegue visualizar o que recomenda Habermas e o que seria decisivo para evidenciar características da categoria bem comum na microrregião de Garanhuns.

Considerações Finais

Acima de tudo, é necessário compreender que a cidadania deliberativa é algo que se constrói e adquire formato a partir das interações entre o poder público e a sociedade civil, não é possível se ter um modelo de cidadania deliberativa a partir de objetivos e metas a serem cumpridas, só se alcança a cidadania deliberativa defendida neste trabalho no momento que se amplia a participação da sociedade e se flexibiliza a relação com o poder público constituído.

Como se verifica em nossa análise, a cidadania deliberativa ainda se encontra em fase de maturação na microrregião de Garanhuns. Por isso mesmo, na análise se verifica tão pouca presença de critérios que fortalecem suas respectivas categorias e que tornem a região mais promissora a ações deliberativas. Todavia, alguns apontamentos positivos podem ajudar na construção da participação e, por conseguinte, no desenvolvimento da cidadania deliberativa na região.

O fato de se ter uma boa presença de instituições socialmente organizadas denota a potencialidade que a região tem em querer construir um desenvolvimento local via processos de diálogo, mesmo, que em um primeiro momento, tenham-se como motivação os interesses de grupos. A idéia de que a união de pessoas para defesas de seus interesses poderia denotar um comportamento exclusivamente interessado, ou particular, pode surtir efeito adverso, pois no momento que inúmeros grupos de interesses sentam para dialogar e apontam suas propostas e reclamam suas demandas ao poder local, acabam desenvolvendo processos de discussão onde cada grupo terá que ceder aos apelos do outro, proporcionando que as ações do poder local sejam pautadas pelo consenso e pela intervenção dos indivíduos em busca dos interesses que atendam a uma maioria, possibilitando assim, melhorias no processo de discussão, na inclusão de diferentes atores, na pluralidade de instituições e pessoas envolvidas, na igualdade de participação dos diferentes atores, na autonomia que essas regiões irão obter em relação com outros entes federativos e principalmente na busca de melhorias que tenham como base o bem comum.

Essa postura relatada acima de indivíduos se reunindo para atendimento de suas demandas possibilita também que aqueles indivíduos não participativos sejam de certa forma, relegados pelo poder público local, já que não reivindicam melhorias através de ações ou diálogo com grupos sociais organizados. Ou seja, o aumento de grupos organizados, impossibilita o crescimento de indivíduos acomodados, que não participam e que fortalecem a ascensão de um Estado paternal.

O desafio colocado é a de examinar os impactos e a presença de práticas participativas que apontem para o incremento da cidadania deliberativa e para novos espaços de participação sociopolítica, mas também analisar as barreiras a serem superadas para se multiplicar as iniciativas de gestão que combinem eficazmente diálogo e atendimento as questões sociais da população.

Como nos observa Jacobi (2002):

O desafio maior é romper com a lógica clientelista que prevalece na relação Estado/sociedade. Para tanto cabe ao Estado criar espaços democráticos e plurais de articulação e participação – onde as diferenças e os conflitos se tornem visíveis enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em questão –, dando acesso ao processo decisório e garantindo uma interação entre esses grupos e o poder público, embora isso possa colidir com a dinâmica que frequentemente preside a gestão dos serviços e sua pretensa racionalidade. Cabe enfatizar que, no debate sobre as políticas públicas e as estratégias de participação, há sempre o

risco de se estabelecerem relações mecânicas e utilitaristas entre discurso e ação”. (JACOBI, 2002: 33).

O debate em torno de se fortalecer a cidadania deliberativa, passa pela percepção de que o indivíduo não é um ser autômato, condicionado por relações de um mundo mecânico, é ao contrário, o construtor e o único que tem a possibilidade de ser o formador de seu mundo. E que para isso precisa ter enraizado em seu âmago, a importância da participação e da cidadania como alavancas de sucesso para si e seus pares.

Referências

ARATO, Andrew & COHEN, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 13 de fev. 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CABRAL, Augusto Cezar de Aquino. A análise do discurso como estratégia de pesquisa no campo da administração: um olhar inicial. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 23, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...Foz do Iguaçu**: Anpad, 1999.

DEMO, Pedro. **Participação é uma conquista: noções da política participativa**. São Paulo: Cortez, 1993.

DUTRA, José Luis Abreu. Agreste Meridional do Estado de Pernambuco. In: TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Unijuí, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e Justificação: ensaios filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2004.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

JAMES, William. **Pragmatismo**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. et. al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008.

_____. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social.** Ijuí: Editora Unijuí, 2008.

_____. **Gestão social: metodologias e casos.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2008.

ⁱ O conceito habermasiano de mundo da vida tem três componentes estruturais distintos: a cultura, a sociedade e a personalidade. Na medida em que esses três atores se entendem mutuamente e concordam quanto a sua condição, eles partilham uma tradição cultural, de modo que, por meio das regras e normas estabelecidas pelos atores, internalizam-se orientações valorativas, adquirem-se novas competências para o agir cotidiano e desenvolvem-se identidades individuais e sociais. A reprodução de ambas as dimensões do mundo da vida envolve processos comunicativos de transmissão da cultura, de integração social e de socialização. A diferenciação estrutural do mundo da vida se dá pelo surgimento de instituições especializadas na reprodução de tradições, solidariedades e identidades. (ARATO & COHEN, 1994: 153).

ⁱⁱ O índice de desenvolvimento humano (IDH) é uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida. É uma avaliação padronizada para medir o bem-estar de uma população. O índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, e vem sendo importante parâmetro avaliativo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desde 1993. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total).

ⁱⁱⁱ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, acessado nos dias: 20/11/2009 e 21/11/2009.

^{iv} Os programas presentes nas regiões analisadas são: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) ligado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário; o Programa Fome Zero, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa Bolsa Família todos ligados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Esses programas assistenciais e de desenvolvimento serão analisados no presente capítulo, pois apresentam como consequência de sua implementação: 1) o aumento da participação da sociedade em ações que interferem diretamente em suas vidas e; 2) o estabelecimento de uma fecunda relação dialógica entre sociedade civil e poder público. A abordagem de vantagens e desvantagens desses programas, servirão apenas para possibilitar a análise em relação a participação da comunidade com o poder público, não há intenção ideológica de defender ou atacar as ações do governo federal nestas análises.

^v Sobre o tema ver: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Horizontes do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social.** Rio de Janeiro: FGV, 2007. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Globo, 1996.

^{vi} Para evidência da afirmação feita pelos autores, as fontes são: Secretaria do Tesouro Nacional (2008), Finanças do Brasil (Finbra), Dados contábeis dos municípios – 2008.

^{vii} Quando o cientista político italiano Norberto Bobbio, fala de grupos contrapostos e concorrentes ele está afirmando que cada grupo terá suas próprias reivindicações. Não estabelece com essa afirmação, o fato de serem concorrentes negativamente, ou seja, competitivamente, estabelece os grupos dentro de um modelo poliárquico, onde vários interesses estarão em disputa, e que por isso terá sempre que ser dialogado, exercido de maneira democrática para atendimento dos anseios de todos.