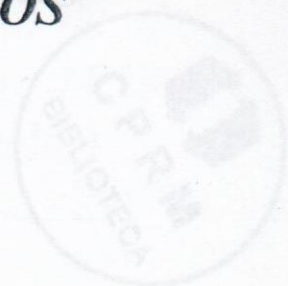


*LUCIANA CIBELLE ARAÚJO DOS SANTOS*



*AS INTERFACES DA PARTICIPAÇÃO NO  
PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA  
CIDADE DO RECIFE: 1986 / 1989  
( O Programa de Geração de Emprego e Renda )*

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

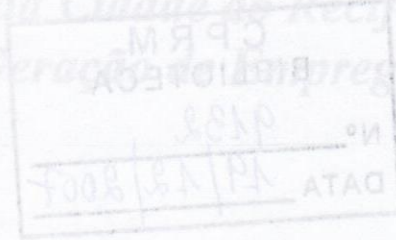
*Dissertação apresentada ao  
Mestrado em Serviço Social da*



*RECIFE  
SETEMBRO / 1997*

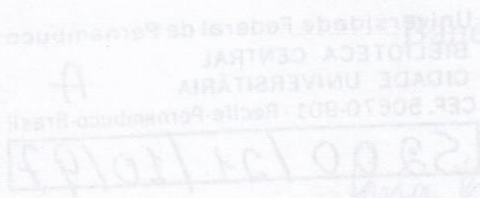
# LUCIANA CIBELLE ARAÚJO DOS SANTOS

*As Interfaces da Participação no Processo de Democratização da Cidade do Recife: 1986 / 1989 (O Programa de Geração de Emprego e Renda)*



*Luciana Cibelle Araújo dos Santos*

## **AS INTERFACES DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE: 1986 / 1989** **( O Programa de Geração de Emprego e Renda )**



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

T  
361.301098134  
S237i

1997

PHL 016911





CPRM  
BIBLIOTECA  
Nº 9132  
DATA 19/12/2007

PE-0002E-39-8

Universidade Federal de Pernambuco  
BIBLIOTECA CENTRAL  
CIDADE UNIVERSITÁRIA A  
CEP. 50670-901 - Recife - Pernambuco - Brasil

5200/21/10/97

Santos, Luciana Cibelle Araújo dos  
As interfaces da participação no processo de democratização da cidade do Recife: 1986/1989: o programa de geração de emprego e renda / Luciana Cibelle Araújo dos Santos. - Recife: O Autor, 1997.  
104 folhas.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 1997.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Participação e democracia. 2. Pequena produção urbana.
3. Geração de emprego e renda - Programa. I. Título.

304  
361.25

CDU (2.ed.)  
CDD (20.ed.)

UFPE  
BC-97-233

*As Interfaces da Participação no Processo de  
Democratização da Cidade do Recife: 1986 / 1989  
( O Programa de Geração de Emprego e Renda )*

*Luciana Cibelle Araújo dos Santos*

*Para ser grande, se inteiro:  
nada  
Teu exagera ou exclui.  
Se todo em cada coisa. Põe  
quanto és  
Banca Examinadora*

*Assim em cada lago a lua  
toda*  
Ana Cristina Brito Azevedo  
Luisele Moura de Carvalho  
[Assinatura]

*Recife, 1997*



*PARABÉNS a todas nós da turma de 1994!!*

*Conseguimos vencer os nossos "dramas de controle" individuais e coletivos com maestria.*

*Deixamos para este curso de Mestrado muito*

*mais do que conhecimento científico; deixamos um exemplo único do que seja: companheirismo; nada*

*responsabilidade; compromisso; respeito; organização; mobilização; amor e fé no projeto*

*mais sensíveis conseguirão*

*missão.*

**Para ser grande, sê inteiro:**

**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**

*Turma 1994:*

*Cláudia Amorim*

*Alessandra Ximenes*

*Inaldete*

*Luciana Cibelle*

*Raquel Bianor*

*Lúcia Gaspar*

*Teresa Cristina*

**PARABÉNS a todas nós da turma de 1994 !!**

**Conseguimos vencer os nossos “dramas de controle” individuais e coletivos com maestria.**

**Deixamos para este curso de Mestrado muito mais do que conhecimento científico; deixamos um exemplo único do que seja: companheirismo; união; responsabilidade; compromisso; solidariedade; organização; mobilização; amor e fé no próximo. Os mais sensíveis conseguirão compreender a nossa missão.**

**Turma 1994:**

**Cláudia Amorim**

**Alessandra Ximenes**

**Inaldete**

**Luciana Cibelle**

**Raquel Bianor**

**Lúcia Gaspar**

**Teresa Cristina**



*À Ana Arcoverde,* **AGRADECIMENTOS** *culdades surgidas em  
meio à realização desta dissertação, soube ser mais que*

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

*À Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), que facilitou o acesso aos*  
Em especial à **Cláudia Amorim**, pois sem a sua amizade sincera, o seu carinho e apoio, eu não conseguiria fechar este capítulo da minha vida.

*Aos técnicos da PCR e aos representantes das unidades*  
Aos meus queridíssimos amigos, **Zena e Aurélio** e seus filhos **Thiago e Kamila**, anjos da Terra, que me receberam em sua família como amiga, irmã, filha, tia, sempre me ajudando em todos os momentos difíceis da minha vida, sobretudo agora ao final desta caminhada.

À todas as pessoas que fizeram parte dessa história, cada uma de um modo muito especial: **Ana Cristina; Cirilo; Ana Paula; Eliane Rocha; Val; Moema; Fábria; Guiomar; Valéria; Eráclio; André França; Antônio Carlos; Mirtes; Ana Vieira; João Bosco Pinto (In Memoriam); Thales.**

Aos colegas de trabalho, que me ajudaram com a versão em inglês, do resumo deste trabalho, **José Maria, Cláudio Scheid e Hermanilton.**

*À Ana Arcoverde, que apesar de todas as dificuldades surgidas em meio à realização desta dissertação, soube ser mais que profissional, estando ao meu lado sempre.*

*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.*



**LISTA DE ABREVIATURAS****RESUMO**

BANDEPE: Banco do Estado de Pernambuco

CAPP: Centro de Apoio ao Pequeno Produtor

CAAPP: Conselho Administrativo das Associações de Pequenos Produtores

FUNDAC: Fundação da Criança e do Adolescente

NPS: Núcleo de Prestação de Serviços

PEA: População Economicamente Ativa

PCR: Prefeitura da Cidade do Recife

RPA: Região Político - Administrativa

SAS: Secretário de Ação Social

Com a pesquisa concluímos que na realidade, a participação que aparece tanto no discurso, como na prática do programa, não ultrapassou os limites da concessão; deste modo, as associações não tiveram o poder de decidir sobre o planejamento e execução de ações que atendessem às suas reais necessidades.

## SUMMARY

## RESUMO

This study intends to evaluate the participation, presented by the Municipality of Recife (PCR) and operationalized in the practice of a program of generation of employment and income, between the years of 1986 and 1989. During this period, the participation of different segments has been incorporated by the government in all spheres of public action. This process reveals that, in this period, the question of participation passes to be incorporated by the agenda of public governments in all its spheres of management, as one of the most effective means for the construction of a process of democratization of the relationship between the State and Society.

Neste período, a questão da participação passa a ser incorporada pela agenda pública dos governos em todas as suas esferas de gestão, como um dos meios mais eficazes para a construção de um processo de democratização da relação Estado e Sociedade.

Based on this presupposition, we tried to configure the participation process developed by the Municipality of Recife, considering the reading and analysis of official documents, referring to the program of generation of employment and income; also through the realization of semi-structured interviews with the technical staff responsible and with the associations, of small producers, beneficiaries.

The research led to the conclusion that the participation process in the discourse, as well in practice, is a concession. The association groups didn't have the power to decide on the planning and execution of actions that would attend to their real needs.



## SUMMARY

This study intends to evaluate the participation, presented by the Municipality of Recife and the practical feasibility of a job and income generation programme, undertaken between 1986 and 1989.

During this period, the participation of different segments has been incorporated by the government in all spheres of public action. This process revealed to be the most effective to building the democratization process between the State and the Society.

In this context, our study tries to configure the participation process developed by the Municipality of Recife, considering the reading and analyses of official documents concerning a job and people's income generation programme. The study was completed with interviews conducted with the technical staff responsible by the programme, and the community herein involved (low income producers associations).

The research led to the conclusion that the participation process in the discourse, as well in practice, is a concession. The association groups didn't have the power of deciding the planning procedures neither executing actions which should satisfy their real necessities.

## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	
RESUMO	60
SUMMARY	60
3.1.1. PRINCIPAIS DIRETRIZES	61
INTRODUÇÃO	13
O CAMINHO DA PESQUISA	17
CAPÍTULO I: REDISCUINDO PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA	24
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	24
1.2. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: PERSPECTIVAS E TENDÊNCIAS	26
1.2.1. A PARTICIPAÇÃO NO IDEÁRIO LIBERAL	34
1.2.2. PARTICIPAÇÃO E BEM-ESTAR SOCIAL	38
2. A PARTICIPAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE	41
 CAPÍTULO II: PARTICIPAÇÃO NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA	50
2.1. PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	50
2.2. A RETOMADA DO DISCURSO DA PARTICIPAÇÃO E A BUSCA DE UM NOVO TIPO DE DEMOCRACIA PARA O BRASIL	53



CAPÍTULO III:

PARTICIPAÇÃO NO DISCURSO E NA PRÁTICA DO PROGRAMA DE EMPREGO E RENDA DA PCR: O CAMINHO À DEMOCRACIA?

.....60

3.1. O DISCURSO DA POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO, EMPREGO E RENDA NA CIDADE DO RECIFE .....60

3.1.1. PRINCIPAIS DIRETRIZES .....61

3.1.2. OBJETIVOS DO PROGRAMA .....69

3.1.3. OPERACIONALIZAÇÃO .....72

3.2. PEQUENAS UNIDADES PRODUTIVAS: SEU PERFIL E A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA .....78

3.2.1. OBJETIVOS DAS UNIDADES PRODUTIVAS .....87

CONSIDERAÇÕES FINAIS .....94

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....97

ANEXOS

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 passível 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, os canais são frutos 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.

## 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, os canais são frutos 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, iniciou-se um processo de redemocratização da relação Estado/sociedade, sobretudo após assumir a administração da cidade o candidato da Frente Popular do Recife, o Sr. Jarbas Vasconcelos.

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 da coisa pública. 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 era ele a pedra de toque do governo.

A PCR neste período tem como objetivo também, atuar no espaço da cidade, em áreas que, tradicionalmente não fazem parte da sua agenda pública, através de ações pontuais, que almejassem alcançar a inversão de tendências e, que servissem de modelo para futuras administrações. Sob o prisma de uma ação de incremento/incentivo à geração de emprego e renda, a



participação é defendida pelo governo municipal como a estratégia de democratização da sua gestão.

Um dos fatores que nos chamou a atenção foi que, mesmo antes do Sr. Jarbas Vasconcelos 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 fazia 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, correspondeu à defendida no discurso e, se contribuiu efetivamente para a construção de um padrão democrático de relação entre o poder público e a sociedade.

Para responder a tais questionamentos, lançamos mão da 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 por ele, bem como com os pequenos produtores urbanos.



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.

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, para um país de terceiro mundo, onde grande parte da população é desempregada ou sub-empregada, sobretudo nos grandes centros urbanos, como Recife por exemplo.

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

## O CAMINHO DA PESQUISA

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

Em primeiro lugar, a escolha de um enfoque relevante que pudesse trazer contribuições novas para o estudo da participação 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 central da pesquisa.

A escolha da avaliação de uma política pública voltada para a geração do emprego e da renda, através do incentivo à pequena produção urbana, no período em foco, não se deu ao acaso.

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, para um país de terceiro mundo, onde grande parte da população é desempregada ou sub-empregada, sobretudo nos grandes centros urbanos, como Recife por exemplo.

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.

No nível federal, o governo da Nova República estabeleceu como meta, a inversão de prioridades, objetivando resgatar a dívida social deixada pelos governos militares. O incentivo à geração de emprego e renda, através do apoio às pequenas e micro empresas, surgiu como um dos meios favoráveis à essa inversão. Para tanto, o governo federal assumiu como princípios norteadores das suas ações: a democratização das ações e da gestão e a participação popular, como únicos meios de alcançar os objetivos traçados.

O segundo aspecto relevante e, mais importante para o estudo, diz respeito a esses princípios do governo federal, os quais foram assumidos também pelo governo municipal da cidade do Recife, legitimado pela população através das eleições, o que já o tornava diferente do governo federal, representante de uma facção política tradicionalmente de esquerda no país.

A participação demandada 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 estrategicamente 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 intervir no econômico-social, tradicionalmente não é área de atuação da esfera municipal de governo. E, emergiu justificada pelo objetivo de inverter a tendência ao desemprego crescente na cidade. A participação da sociedade organizada tornou-se fenômeno, processo indispensável à execução e sucesso do conteúdo do projeto da gestão municipal.

O projeto, então intitulado “Reestruturação do CAPP e NPS”<sup>1</sup>, foi implementado no bairro de Casa Amarela por diversas razões:

- *Por ser uma das áreas mais populosas do Recife, contendo uma população de baixa renda, relativamente alta;*<sup>2</sup>
- *Por ter desempenhado importante papel no movimento popular e,*

<sup>1</sup> CAPP - Centro de Apoio ao Pequeno Produtor  
NPS - Núcleo de Prestação de Serviços

<sup>2</sup> De acordo com o senso do IBGE de 1991, a população do bairro era de 25.430 moradores, onde a renda média dos chefes de família é de cinco salários mínimos, sendo 27.2% recebem até um salário e 44.2%, ganham até dois salários mínimos. Apenas 3.7% chegam à média dos vinte salários. O perfil dos moradores é definido como de classe média baixa.



- *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 do que, é nesse bairro que se localizam 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 subutilizados. Devendo, portanto, serem melhor aproveitados, inclusive redirecionando as suas atividades para o econômico/político”*.

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.

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 algumas dificuldades para a recomposição da experiência, pois os documentos não foram encontrados com facilidade nas bibliotecas e arquivos do órgão; além do obstáculo adicional, trazido pelas mudanças na administração municipal, que por não sofrer solução

de continuidade, fazem com que os técnicos não conservem a memória histórica institucional.

Contudo, durante o período de coleta das informações e registros da época, estava a cidade do Recife mais uma vez sob a administração do prefeito Jarbas Vasconcelos, o que terminou minimizando àquelas dificuldades iniciais.

Assim, para a análise do conteúdo do discurso da PCR a respeito da participação, realizou-se no primeiro momento, um levantamento documental na própria instituição (PCR), reunindo quatorze (14) documentos (lista em anexo) entre planos, programas, projetos e relatórios, que fazem referência, documentam a política de participação, emprego e renda pensada e operacionalizada pela instituição no período estudado - 1986/89.

Com as informações retiradas dos documentos, foram montados quadros de apuração para a análise dos dados, explicitando tópicos que nuclearam os dados; são eles: **os objetivos, filosofia, metodologia, operacionalização dos planos, programas, projetos**, detectando o que aparecia como conteúdo e sentido da participação no discurso público, enfim no discurso da instituição. A partir dos quadros, buscou-se a sistematização das informações comuns e diferenciadas contidas nos documentos para em seguida, proceder as suas análises.

Quanto ao conteúdo da prática da participação, optamos pela realização de entrevistas semi-estruturadas, em dois planos, a saber: primeiro, junto aos técnicos da prefeitura que trabalharam durante a gestão municipal no período, objetivando complementar o discurso institucional sobre participação.



Pretendíamos 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.

Nas entrevistas realizadas (roteiro em anexo), foram focalizados diferentes aspectos, dos quais ressaltamos: diretrizes; gestão democrática; entre outros.

Segundo, junto às associações de pequenos produtores ocupantes de boxes no CAPP e NPS, que foram selecionados em razão do tempo de vida das unidades produtivas, ou seja, foram entrevistadas àquelas associações de pequenos produtores que ali estavam desenvolvendo suas atividades desde 1986, ou que, surgiram até 1989 - fim do período Jarbas Vasconcelos 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 a nos fornecer informações. Tais entrevistas (em anexo) abordaram temas como: identificação; objetivos; participação no programa.

Com estes dados foi possível reconstituir a realidade, vivenciada pelas associações de pequenos produtores, e deste modo verificar como foi operacionalizado o programa, buscando identificar em que pontos a participação realizada se aproxima e, ou se distancia da participação contida

no discurso da PCR. Ou seja, verificar se a participação do pequeno produtor na gestão do programa realmente se efetivou e, em que sentido.

## REDISCUTINDO PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

Para complementar os dados foram utilizadas fontes secundárias, como jornais, folhetos que veiculassem informações de como a participação estava sendo operacionalizada pela PCR e seus resultados para a população na época.

A sistematização da análise dos dados orientou-se num primeiro momento pela referência ao conteúdo do discurso da participação encontrado nos documentos oficiais e nas falas dos técnicos entrevistados; e, em seguida após breve caracterização do perfil das unidades produtivas, procuramos desvendar a relação de coerência entre a participação no discurso e na prática do programa de incentivo à geração de emprego e renda da Prefeitura da Cidade do Recife.

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 sobre o que seja a participação, permanecendo o tema, portanto, em discussão.

A discussão é tanto mais acirrada quanto mais a uma participação procure 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 propões a estudá-lo obstáculo adicional: o fato de que ela continua servindo de ideal democrático à várias sociedades modernas.



## CAPÍTULO I

### REDISCUTINDO PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

#### 1.1. Considerações Iniciais

Tratar de um tema como o da participação nos dias de hoje é um desafio. Ele compreende significados diversos, não se tratando de um assunto 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 sobre o que seja a participação, permanecendo o tema, portanto, em discussão.

A discussão é tanto mais acirrada quanto mais a uma participação procure 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 propões a estudá-lo obstáculo adicional: o fato de que ela continua servindo de ideal democrático à várias sociedades modernas.

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

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

É fundamental ainda, para o estudo, fazermos referência à democracia - enquanto ideal a se alcançado pelas sociedades modernas - que só é possível de tornar-se concreta, na medida em que haja a participação da sociedade na gestão da coisa pública. Participação e democracia são temas teóricos e práticos intrinsecamente relacionados; a existência e o exercício de uma depende da outra. Não há participação possível, sem que haja um mínimo de democracia 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, no nosso entender, é a participação quem possibilita a democratização do Estado, bem como das suas relações com a sociedade civil. Vale atentar para o seguinte: 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 jugo 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) afirma que:

*“... a coexistência entre democracia e capitalismo e democracia 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 modernas, 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 para tomar as decisões importantes para o conjunto da população.

Deste modo, poderíamos afirmar que a participação, segundo Rousseau, é A participação, conforme alguns autores, teve como precursor Rousseau, que em seu “Contrato Social”, elaborou os princípios fundamentais, que norteiam o pensamento democrático participativo das sociedades modernas. Inclusive, através da participação, o indivíduo se capacita a desempenhar / desenvolver uma ação responsável tanto a nível individual, como social. 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 as 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 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, poderíamos afirmar que 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.

*podem ser considerados isoladamente" (Pateman, 1992)*

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.

*Nas análises de Pateman, a respeito das teorias desses dois autores, ela identifica em primeiro lugar o surgimento de uma preocupação que*



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, concluindo que esta se constitui sob a

***“a afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente” (Patemam, 1992)***

De acordo com a autora, Mill e Cole reforçam os argumentos rousseauianos 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 de Rousseau, que se pautou dentro de um contexto de uma cidade-Estado.

Nas análises de Patemam, 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 de Mill, 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.

A promoção da igualdade entre os indivíduos, em busca de uma forma de 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. e não mais por um grupo de representantes.

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. é preciso

ter em mente que não basta existirem instituições representativas da sociedade. 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. inoçatid

Quanto mais participa, mais capacitado está para participar.

Um aspecto que Patemam aponta como importante na teoria de Cole é que tal como Rousseau, este autor não acreditava numa igualdade política, sem haver um mínimo de igualdade econômica entre os indivíduos. Sem esta 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.

1.3.1. A Participação 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, Patemam 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 necessária a existência de uma sociedade democrática, na qual a socialização através da participação puder ocorrer em qualquer área, sendo a indústria a principal.

CPRM  
DIDOTE



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, tomadas de modo a se harmonizarem com os resultados das consultas 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:

A tradição liberal, não admitia assim a existência de questões relacionadas à igualdade, participação, democracia direta, distanciando-se



- 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.

*"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)*



## 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 cooptação, 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.



2. **A Participação** 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 pelo fato de existir tal mecanismo no seio da sociedade, qualquer que seja a sua 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.

Para alguns estudiosos, o conceito de participação está estreitamente relacionado com a história. **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.

As condições do nível societal são as mais importantes para a realização da política social. Nas bases do Estado de 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. *e as regras que comandam o funcionamento da sociedade;*



## 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 estritamente 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 aqueles 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:

<sup>1</sup> Por canais de participação, entende-se aqui todas as formas criadas pelo Estado, ou incorporadas por este, para favorecer a comunicação com a sociedade, sejam elas 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.



- *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 participação<sup>3</sup> 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 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

<sup>3</sup> 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.



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 co-gestão, 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 constitui-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 Daniel<sup>4</sup>, a tentativa de modificarmos o nosso modo de agir na sociedade - que implica modo de 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 inexistente 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**

---

<sup>4</sup> O pensamento do autor, expressado por nós no texto, faz parte de uma Conferência realizada por ele, no



**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 ressurgiu 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.

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, ou seja, passam a fazer parte desse discurso, elementos como participação da sociedade na gestão da coisa pública, por exemplo.



## CAPÍTULO II

### PARTICIPAÇÃO NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

#### 2.1. 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, ou seja, passam a fazer parte desse discurso, elementos como participação da sociedade na gestão da coisa pública, por exemplo.



Os anos que antecedem a chamada “transição democrática”, são marcados por uma forte intervenção do Estado na sociedade. A saber a década de 30, é fortemente marcada por uma intervenção que 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.

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, o país vivenciou momentos de altos e baixos, no sentido de impedir que uma democracia social fosse realmente instaurada no país. Houve uma preocupação com um desenvolvimento a nível global, onde foi dada importância à 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.



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



acontecera 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).

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.

## **2.2. 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, estadual e municipal - 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, PAG: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).**



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),

Contudo, *“...a democracia torna-se um valor universal na mesma medida em que 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.

De um modo mais geral a disseminação das práticas participativas na sociedade brasileira desde a transição até os dias de hoje, busca esse novo modelo, encontrando-se ainda em

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.

Na gestão das cidades, a proposta de um governo democrático e popular significa

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):

populares, dando visibilidade e voz ativa às decisões das parcelas da população organizadas

Tais parcelas possuiriam

dos processos decisórios

públicas.

*“ 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*



Na medida da **permanência de líderes do regime anteriormente existente**”, como resultado do jogo de interesses diversos que permeiam esse Estado, em meio à dinâmica da sociedade.

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.

*organizados em torno dos recursos produzidos socialmente” (Guilhon, 1995).*

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.

Este discurso ressalta a importância da participação da sociedade, seja de forma direta ou indireta, na gestão da coisa pública.

Sabemos, entretanto, que nem sempre o discurso político, tal como se apresenta, se efetiva a nível da prática, junto a esta mesma sociedade, devido a diversidade de fatores que interferem neste processo, sejam de ordem política, econômica ou social.

No tocante a experiência de geração de emprego e renda da PCR, procuramos configurar o discurso institucional de participação, afim de observarmos como se expressa e, em que pontos se encontra com a ação prática do programa.

Para tanto, consideramos algumas categorias importantes de serem abordadas: diretrizes, objetivos, operacionalização do programa.



## CAPÍTULO III

### PARTICIPAÇÃO NO DISCURSO E NA PRÁTICA DO PROGRAMA DE EMPREGO E RENDA DA PCR: O CAMINHO À DEMOCRACIA?

#### 3.1. O Discurso da Política de Participação, Emprego e Renda na Cidade do Recife

A política de emprego e renda da PCR, nos anos de 1986-1989, enquanto proposta piloto da ação institucional nesta área, apresenta em seu discurso, pautado na participação da sociedade organizada, como caminho à construção democrática. Tal discurso ressalta a importância da participação da sociedade, seja de forma direta ou indireta, na gestão da coisa pública.

Sabemos, entretanto, que nem sempre o discurso político, tal como se apresenta, se efetiva a nível da prática, junto a esta mesma sociedade, devido a diversidade de fatores que interferem neste processo, sejam de ordem política, econômica ou social.

No tocante a experiência de geração de emprego e renda da PCR, procuramos configurar o discurso institucional de participação, afim de observarmos como se expressa e, em que pontos se encontra com a ação prática do programa.

Para tanto, consideramos algumas categorias importantes de serem abordadas: diretrizes, objetivos, operacionalização do programa.



### 3.1.1. Principais Diretrizes

Na segunda metade dos anos 80, os governos que assumiram a administração das cidades, revelam em seus discursos oficiais, uma preocupação com o resgate da democracia. Tal resgate, era buscado através das políticas públicas, sobretudo as de corte social.

As políticas públicas, historicamente constituem-se como principal meio de relacionamento entre o Estado e a sociedade. A partir de 1985, com a ascensão da Nova República, as políticas públicas trazem no seu bojo a importância da participação da sociedade na gestão das mesmas, como facilitadora do processo de construção de um padrão de governo democrático para o país, pós-ditadura militar.

Na cidade do Recife, a partir de 1986, o governo municipal eleito com a maioria dos votos da população, assume o compromisso de geri-la dentro de um padrão democrático e popular - descentralizando ações e promovendo a participação da sociedade, na gestão da coisa pública de forma direta e indireta, através dos canais criados pela gestão municipal.

Segundo o discurso presente nos documentos oficiais:

*“... o processo de Participação Popular, constitui-se em uma iniciativa da PCR, em abrir canais permanentes e descentralizados de articulação direta entre governo municipal e comunidade.”*



Apesar de concordarmos com as mais diferentes visões acerca desse governo, que em linhas gerais o colocam como um dos que mais contribuiu para a construção de um padrão democrático de gestão da cidade, inclusive pela possibilidade de abrir canais de participação à sociedade, questionamos seu discurso e suas ações neste sentido.

O processo de participação popular, não se constituiu simplesmente como uma via de mão única, ou melhor, como uma concessão do governo. Não podemos esquecer o importante papel exercido pela sociedade em fins dos anos 70, ao pressionar o governo, em busca de melhores condições de vida, de trabalho, saúde, moradia, emprego e renda; em busca do alargamento do espaço de participação dessa mesma sociedade nas definições acerca dos rumos do país, sobretudo nos grandes centros urbanos.

Além disso, entendemos que a construção de um **processo de participação** envolve um certo tipo de relação entre as várias partes envolvidas no desenvolvimento do mesmo, que requer ações que vão desde o planejamento até a execução de projetos/ planos/ programas/ políticas, onde as partes possam negociar e compartilhar do poder de decisão.

De acordo com o que diz o Secretário de Ação Social da primeira gestão Jarbas Vasconcelos, as principais diretrizes da PCR naquele momento eram:

*(Secretário de Ação Social - 86/89)*

**“ - a inversão de prioridades, para que as camadas mais baixas da população tivessem acesso aos recursos / bens sociais;**



- UFPE Biblioteca Central
- *garantir que as entidades populares participassem das definições das prioridades ( o principal canal foi o Programa Prefeitura nos Bairros );*
  - *o resgate do sentido de popular da cidade;*
  - *e, a realização de experiências inovadoras em todas as áreas, fossem elas estruturadoras - como educação, por exemplo; fossem elas 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 - como urbanização, uso do solo, educação, saúde - e incluindo àqueles para os quais não desenvolviam ações específicas - como no setor de emprego e renda.

Em seu discurso a PCR apresenta-se com um diferencial a seu favor: o fato de ser administrada a partir de 1986 por um governo legitimado pela população, através das eleições municipais de 1985.

*“... este fato 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”.*

(Secretário. de Ação Social - 86/89)

Se levarmos em consideração a experiência dos vinte anos de ditadura militar pela qual passou a nossa sociedade, as eleições municipais de 1985, caracterizaram-se como um avanço, haja vista a expressão da



insatisfação da população com o regime vigente até a instauração da Nova República, sobretudo se ressaltarmos o fato da esquerda ter assumido, legitimamente, o governo de várias cidades por todo o país, inclusive de grandes centros urbanos, como é o caso de Recife, cidade pólo / referência na Região Nordeste.

Não podemos, todavia, deixar de fazer a ressalva de que as eleições aconteceram, antes de mais nada, porque o próprio Estado necessitava restaurar naquele momento a sua imagem, as suas funções, junto à sociedade, desgastada pelo militarismo, e, que sofria pressão dessa mesma sociedade mais organizada, lutando por melhores condições de vida; condições estas agravadas pela crise político-social e econômica que tomou conta do país desde fins dos anos 70.

Na afirmação do SAS, fica muito clara a importância conferida à legitimação do governo pela população, como facilitador da intervenção do poder público na sociedade.

Entendemos que essa legitimação, em certo sentido, poderá servir de instrumento de manipulação da sociedade pelo governo; pois ao escolher seus representantes, a sociedade delega poderes a estes para que ajam em seu nome e, nem sempre essas ações correspondem às reais necessidades desta mesma sociedade.

O mecanismo das eleições diretas, por si só, não representa avanços reais para a construção de uma sociedade democrática, uma vez que ele pode ser facilmente manipulado por quem está à frente do poder executivo; sobretudo se tivermos como objetivo, promover a participação da população



na gestão através dos mais variados meios / canais, ou seja, ultrapassando os limites do liberalismo, em que o máximo de participação possível numa sociedade capitalista seria através do voto.

Ainda de acordo com os documentos oficiais, a PCR assumia também como responsabilidades: **a manutenção dos serviços urbanos e realização dos programas sociais básicos de grande respaldo popular; e, o asseguramento de maior integração entre os órgãos municipais, responsáveis por obras e serviços de interesse da cidade.**

Era intenção da Prefeitura fazer com que as várias secretarias e órgãos, desenvolvessem ações conjuntas/ parceiras, com vistas ao desenvolvimento da cidade. E, deste modo buscou realizar ações que causassem grande impacto social na população.

A PCR entendia que:

*a participação era um instrumento por onde se tinha duas mãos: de um lado ampliava / sinalizava para a população a importância de fiscalizar o poder público; de outro lado, servia como um feedback da população, para ela agir com mais rapidez, ela se abria para receber pressão. Quanto maior a pressão, melhor a gestão.*

Contudo a própria conjuntura da época pós-ditadura exigia que as administrações das cidades desenvolvessem ações que restaurassem a visão positiva / a crença na população de que o Estado buscava um relacionamento



mais ampliado com a sociedade, procurando atender às suas solicitações/necessidades. O apoio da população era de fundamental importância na consolidação de bases democráticas para o governo.

Dentre as ações de grande impacto social, destacamos uma voltada para a geração do emprego e renda, sobretudo porque tradicionalmente esta não é uma área de atuação e responsabilidade do governo municipal, mas que nesse momento a PCR, ressaltava-a como importante área de intervenção, principalmente, no que se refere à inversão de tendências, através de exemplos pontuais.

*“ ... no caso do emprego, por exemplo, reverter a tendência ao nível de desemprego na cidade do Recife. Mas o município não tinha competência pra isso, porque ele não maneja os mecanismos da política econômica. Mas o que nós poderíamos fazer nessa área, era dar alguns exemplos demonstrativos, para que se criassem modelos...”*

*(SAS - 86/89)*

Segundo ele, o princípio seria o de aglutinar pequenos produtores em um mesmo ramo de atividades, apoiando as atividades de pequena produção já existentes na cidade, mais especificamente no bairro de Casa Amarela, onde o programa se desenvolveu, assim não se criaria artificialmente uma renda; mas

*“ ... o indivíduo já produzindo, ia se associar para maximizar, melhorar o seu nível de produção; comercializar seus produtos; a compra de*



*materiais coletivos. A PCR não entrava criando a atividade, ela entrava induzindo / estimulando a atividade já existente, no sentido de ampliá-la".*

*(SAS - 86/89)*

Observamos que há uma preocupação da PCR em promover a organização dos pequenos produtores em associações; na verdade, este era um dos critérios para se ter acesso ao programa. Segundo o discurso institucional, a formação de associações para a produção de bens e serviços, além dos benefícios supracitados, trazia a possibilidade de fazer com que mais pessoas pudessem participar do programa, que dando a este um efeito multiplicador.

No que se refere à questão da formação das associações, esta se insere num contexto político favorável ao desenvolvimento e estímulo a esse tipo de organização societal. A emergência das associações - a princípio de bairro - por todo o país, possui intrínseca relação com o movimento de luta contra a ditadura, que ganha espaço na sociedade, sobretudo a partir do fim dos anos 70 e início dos 80. Mesmo nos anos mais difíceis da repressão, encontramos exemplos de associações, organizadas com o objetivo de enfrentar as dificuldades causadas pelas várias crises sociais, político e econômicas gestadas pelo governo militar.

De acordo com BOSCHI (1987) o crescimento do associativismo no país, desenvolve-se em concomitância a um processo de recessão econômica em alta escala, onde níveis de emprego e renda começam a ser afetados, trazendo maiores insatisfações para a população, que passa a enfrentar condições de vida cada vez mais difíceis.



Um outro processo, seria o de abertura política devido a crise enfrentada dentro do próprio Estado, que começa a se desestruturar e tem a necessidade de recuperar a sua legitimidade junto a sociedade. Nada mais lógico do que aliar um discurso de enfrentamento do desemprego e da renda, ao de legitimação política, via democratização das relações entre gestão e população local.

E de outro lado, o papel assumido pelas associações, que terminam por expandirem-se para os mais diversos locus de interesse, que não apenas os bairros e as comunidades (embora aí, possuíssem a maior força), seria de fundamental importância, principalmente porque: **organizada, a sociedade teria maiores chances de pressionar o poder por melhores condições de vida, bem como de garantir o acesso a bens e serviços sociais.**

A partir do processo de abertura, a questão do associativismo, passou também, a tomar parte do próprio discurso dos governos, como condição ao alargamento do espaço de participação da sociedade na gestão da coisa pública.

Portanto, não podemos compreender a experiência da formação de associações de pequenos produtores na cidade do Recife, como algo isolado, mas sim como um fato inter-relacionado ao todo do movimento político e social do país.

Ainda com relação a formação das associações, como meio de promover a maior participação da sociedade, verificamos que esta é reforçada pelo que diz JACOBI (1993): **que um dos objetivos da participação na**



**construção de uma democracia, deve ser o reforço ao associativismo, para que as entidades tornem-se mais competitivas.**

É no nível político que a sociedade encontra maiores condições de exercer a participação de um modo mais abrangente, o associativismo é um dos facilitadores desse processo, desde que possa efetivamente influenciar a realidade social, de modo a que esta produza efeitos para uma determinada coletividade.

Contudo, no momento em que a PCR se coloca como **indutora e estimuladora** das atividades produtivas, avaliamos que na realidade o tipo de participação proposto pela instituição para os pequenos produtores, parte de um projeto de quem está no poder, sem que haja pressão da sociedade para a sua criação/ desenvolvimento.

Em acordo ao que diz De La Mora, este seria um tipo de **participação induzida**, onde quem está à frente do poder, lança mão de uma série de formas e meios de convencimento à ampliar a participação.

### **3.1.2. Objetivos do Programa**

A partir da leitura dos documentos oficiais, conseguimos identificar alguns dos objetivos traçados pela PCR para o desenvolvimento da sua experiência piloto de geração de emprego e renda, tais como:



- *Promover o fortalecimento e dinamização do universo da pequena produção de bens e serviços da RPA de Casa Amarela;*
- *Apoiar as atividades produtivas dos grupos comunitários;*
- *Promover a organização da produção de bens e serviços;*
- *Dinamizar a comercialização dos pequenos produtores;*
- *Gerar novas ocupações, promovendo a criação de atividades produtivas;*
- *Fortalecer os pequenos negócios urbanos, através do redirecionamento parcial da demanda do poder público municipal”.*

A todo momento, a PCR se coloca no papel de promotora, dinamizadora do programa de emprego e renda, para a população de menores recursos, nas áreas que apresentam melhores condições de viabilidade do mesmo.

Mesmo concordando que foi um avanço, a proposta de desenvolvimento de ações como esta, que nunca fizeram parte da agenda pública do município, é de se supor que no momento em que expande sua ação à certas áreas, a PCR possui interesses que não foram expressados em seu discurso.

O que a instituição levou em consideração no bairro de Casa Amarela para desenvolver o programa, como já vimos anteriormente, não os



objetivos ou interesses diretos com a melhoria econômica da população do bairro de Casa Amarela, mas o fato da existência dos dois Prédios já construídos - CAPP e o NPS.

Isto, logo de início lhe conferiria credibilidade junto à população, já que segundo ela, os prédios eram subutilizados, e era compromisso seu, assumido em campanha, por fim aos chamados “elefantes brancos”. E foi o que fez, duplamente produtivo para a gestão municipal e para alguns grupos, associações de pequenos produtores. Em segundo lugar, o fato de já existir um nível de organização no bairro o que, para a gestão municipal, seria um facilitador do processo participativo. Para a PCR, a mobilização da população tornava-se essencial, na medida em que deste modo **a sociedade estaria apta a não permitir a condução do processo pelo interesse de poucos.**

Ao nosso ver, essa posição revela, em certo sentido, a relação existente entre o poder público e as classes dominantes, as quais geralmente o pressionam a conduzir seus governos de acordo com os seus próprios interesses, relegando a último plano as reais necessidades da população. A impressão que temos é de que se não houver pressão/ controle da sociedade sobre as ações da PCR, o gestor municipal as conduziria de acordo com os seus próprios propósitos, ou daquele que estivesse à frente do poder no momento.

De acordo com a teoria da democracia participativa a organização da sociedade, somente exerce poder de influência sobre o poder público, se os indivíduos estiverem capacitados para tal, se forem conhecedores dos seus direitos e deveres e, se tiverem acesso às informações e puderem multiplicá-las. A organização da sociedade pode possibilitar-lhes maiores chances de



também exercer a participação, através da tomada de decisões que sejam do seu interesse.

Deste modo, desconsiderando aqui, o fato de que a PCR possa ter na realidade conduzido todo o processo de participação dos pequenos produtores no programa, induzindo-os de alguma forma, entendemos que o princípio da organização de associações, é basilar. Uma vez que ao serem formadas as associações, os seus membros, definindo seus objetivos a partir de um ponto comum a todos, teriam condições de se fortalecerem enquanto grupo, estabelecendo suas diretrizes, seus objetivos, conquistando espaços junto ao poder público, para efetivamente construir / desenvolverem sua participação na gestão das políticas a eles endereçadas.

### 3.1.3. Operacionalização

O desenvolvimento do programa de Reestruturação do CAPP / NPS, com vistas à geração de emprego e renda na RPA de Casa Amarela, deu-se num primeiro momento através da visita da equipe técnica, responsável pelo mesmo, ao bairro, objetivando conhecer a sua realidade sócio-econômica.

Para tanto, a equipe utilizou-se também de resultados de pesquisas, realizadas pela União Nordestina de Assistência às Pequenas Organizações ( UNO ). Através de tais pesquisas, foi possível à PCR, identificar um universo de aproximadamente 2000 pequenos produtores no bairro, sendo 300 do ramo da indústria; 1200 do comércio e, 500 prestadores de serviço em geral.



A partir desses dados a PCR procurou realizar reuniões, com a Associação de Moradores de Casa Amarela, para explicitar a sua proposta, para a ocupação coletiva dos dois prédios - segundo o Coordenador do projeto, foram mais de dez reuniões e, a primeira ocupação se deu de forma estratégica:

*“... decidimos trabalhar primeiro com os grupos comunitários, que já tinham experiência de organização. Existiam mais de quinze 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 disso, devido à localização e estrutura física do CAPP, que facilitava o acesso ao público”.*

Aqui podemos perceber a ênfase dada à organização da sociedade, como facilitador do processo de ocupação do CAPP e do NPS de forma associativa, tal como objetivava a PCR, inclusive com o argumento de que ocupando um espaço naqueles prédios, a renda melhoraria, considerando as suas localizações. Noutra passagem da entrevista isso fica bem claro:

*“... estávamos vivenciando a redemocratização, onde havia um concreto confronto de interesses, em que a organização era de fundamental importância para se conseguir alcançar a tão almejada cidadania - democratização de acesso aos recursos públicos. Foi isso que na verdade norteou o nosso trabalho”.*



Nesta passagem do discurso técnico, observamos que: a organização é reforçada, sobretudo para se ter acesso aos recursos, da mesma forma ratifica a participação da sociedade e mais especificamente, dos pequenos produtores urbanos de Casa Amarela na gestão da coisa pública, além da defesa da democratização do acesso aos bens e serviços sociais, e de sua exclusiva possibilidade através dos pequenos produtores organizados em associações.

Percebemos através do discurso da PCR, que na realidade, para se ter acesso aos mais diversos bens e serviços sociais, a sociedade precisava, deveria estar organizada das mais diversas formas: em associações, grupos, sindicatos. Esta era a premissa básica da maioria dos governos iniciados em meados dos anos 80, em todas as suas esferas de gestão.

Tal proposição, embora comportando benefícios como a experiência organizativa, ao nosso ver, apresenta caráter excludente, o qual foi e continua sendo repassado para a sociedade, através das políticas públicas. O caráter excludente consiste no fato de que, quem não estivesse organizado, não teria acesso a recursos ou ao uso de bens públicos. O princípio do associativismo foi levado para os pequenos produtores, como já vimos, a nível de critério de acesso ao programa, utilizado ao mesmo tempo como estratégia de inclusão e exclusão sócio-econômica e política.

Com o início da ocupação dos boxes no CAPP e NPS, pelos grupos comunitários, a instituição tratou de fazer contato com os micro-empresários locais do setor de calçados, procurando mostrar-lhes o quão era importante o desenvolvimento de ações em conjunto e o estabelecimento de objetivos comuns.



Conforme o Coordenador do programa, neste momento evidenciou-se um questionamento: estariam reproduzindo a forma como o NPS vinha sendo ocupado na gestão municipal anterior a de Jarbas Vasconcelos?

Ele cita o exemplo da lavanderia, onde existia um funcionário da Empresa de Urbanização do Recife, que recebia e atendia os clientes, bem como recebia o pagamento pelo serviço realizado. Só depois, então, era que a empresa repassava os “ganhos” para as lavadeiras.

*“Existia na realidade, um vínculo empregatício com a URB;*

*Entendíamos que a PCR não podia subsidiar a lavagem de roupa da classe média, uma vez que isto era feito num prédio da PCR; com energia e água pagas por ela e, com preços mais acessíveis. Foram realizadas as demissões dessas pessoas, pagas as indenizações e reiniciado o trabalho dentro de outros parâmetros”.*

Diferenciar-se de gestões anteriores também era preocupação institucional tanto em termos do planejamento e da proposta de política social, como de sua operacionalização. A PCR buscava operacionalizar esse programa, através do que chamava de metodologia participativa - onde a comunidade seria o sujeito das ações; grupo social com interesses comuns, com uma história comum e um projeto comum, situado num espaço geográfico determinado.



Contudo, o fato de estarem os pequenos produtores associados, ocupando um espaço comum, não significa que possuam interesses/ histórias/ projetos comuns e que busquem a satisfação dos mesmos interesses, sobretudo se considerarmos o fato de que a participação dos mesmos no programa, se deu de forma induzida pela PCR. Embora a indução à participação, possa tomar significado, interesse, projeto que não somente garante legitimidade à uma gestão municipal

É importante lembrar que a todo momento, seja nos documentos oficiais, ou nas entrevistas dos técnicos, aparece a preocupação com um tipo de ocupação para o CAPP / NPS, que não fosse calcada no assistencialismo, ou seja,

*era necessário que os pequenos produtores compreendessem que precisavam do poder público não de forma paternalista, mas só enquanto indutor do processo. (SAS - 1986/89)*

No que se refere a avaliação dos técnicos acerca da experiência piloto de geração de emprego e renda na cidade do Recife, eles assim se colocaram:

*“apesar de não responder a contento a todos os segmentos da população, sobretudo por que os recursos nunca são os realmente necessários, acreditamos que um modelo de investimento na área do emprego e da renda foi criado, servindo de exemplo e análise para outras ações da PCR”.*



Segundo ainda o Coordenador do programa, vários foram os aspectos positivos:

- *“a consolidação de algumas associações; a linha de financiamento específica para o micro-empresário de Casa Amarela, sem necessidade de ser este estatuído;*
- *a concessão de treinamentos/ assistência técnica/ cursos/ divulgação dos bens e serviços produzidos pelas associações”.*

Para ele o poder público municipal pode e deve assumir o papel de organizar associações para a geração de emprego e renda. Contudo, afirma que a participação do pequeno produtor neste programa, foi fundamental no início da ocupação do CAPP e do NPS, a qual restringiu-se ao nível de execução, mas que não extrapolou para uma participação da comunidade do bairro. Na realidade, nem do programa Prefeitura nos Bairros, as associações produtivas fizeram parte - esse teve uma expressão muito maior junto à população do bairro de Casa Amarela.

Este foi o discurso oficial - instituição e técnicos - mas será a partir das entrevistas realizadas com os pequenos produtores que teremos condições de verificar como se deu na prática do programa de incentivo à geração de emprego e renda, a participação das associações na gestão do mesmo.



### 3.2. Pequenas Unidades Produtivas: seu perfil e a prática da participação no programa de geração de emprego e renda

A análise da prática da participação de pequenos produtores na gestão do 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.

Para verificar e / ou analisar a política em ação, procuramos 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.

Após o conhecimento de cada uma das unidades, num total de trinta (30), passamos ao aprofundamento deste conhecimento junto a nove (09) dessas unidades, aquelas cujos representantes aceitaram nos fornecer as informações acerca da experiência vivida. O primeiro passo foi caracterizar o perfil das associações, afim de obtermos as primeiras impressões sobre como se formaram, como estão organizadas internamente. Tal perfil está demonstrado na tabela a seguir:

Endereço	Nº de Unidades	Nome da Associação
01	01	Associação de Pequenos Produtores de Alimentos
02	01	Associação de Pequenos Produtores de Alimentos
03	01	Associação de Pequenos Produtores de Alimentos
04	01	Associação de Pequenos Produtores de Alimentos
05	01	Associação de Pequenos Produtores de Alimentos
06	01	Associação de Pequenos Produtores de Alimentos
07	01	Associação de Pequenos Produtores de Alimentos
08	01	Associação de Pequenos Produtores de Alimentos
09	01	Associação de Pequenos Produtores de Alimentos



## Caracterização do Perfil das Unidades Produtivas do CAPP e NPS (Recife, 1996)

Unidade	Tipo de Atividade	Nº e Sexo		Idade dos Associados	Grau de Instrução	Ano de Fundação	Representante	Critérios p/ se Associar	Onde Produz	Quanto Produz	Instrum. de Trabalho	Recursos	Instituições Vinculadas
		M	F										
01	Fabrico de calçados	42		25 a 50 anos	1º e 2º graus compl./incompl.	1987	Eletos	Saber o ofício de sapateiro	CAPP / Oficina própria	Depende das encomendas	Próprios	Próprios	PCR E. CJC
02	Confecção de roupas/fardas		20	50 a 70 anos	1º e 2º graus	1987	Eletos	Ser costureira e pagar uma taxa	CAPP	+/- 200 peças p/ semana	Doados p/URB	Próprios	PCR
03	Fabrico de grades/portões	15	01	+/- 45 anos	1º grau e superior	1985	Eletos	Ser dono de serrilharia	Oficina própria	+/- 5 peças por semana	Próprios	Do cliente	PCR
04	Conserto de ap. eletro-eletrônicos	13		28 a 60 anos	1º grau compl./incompl.	1986	Eletos	Saber o ofício/ser técn.	CAPP e Outros		Próprios	Próprios	PCR
05	Lavagem de roupas	01	20	25 anos acima	Nenhum**	1985	Eletos	Nenhum específico	NPS	3 a 4 trouxas p/ dia...	CAPP	Do cliente	Dizem que nenhum
06	Fabricação de móveis	15		25 a 45 anos	1º e 2º graus compl./incompl.	1988	Eletos	Ser marceneiro/ conhecer algum associado	NPS	Depende de encomendas	Associação doadas p/PCR	Do cliente	PCR
07	Fabrico de vassour./deriv	42		25 a 50 anos	1º e 2º graus compl./incompl.	1986	Eletos	Fabricar/comercializar o produto	Em casa	Depende de encomendas	Próprios	Próprios	PCR/SEBRAE/SA BANDEPE
08	Conserto de geladeiras	08		25 a 40 anos	Fundamental	1989	Eletos	Os critérios são os do CAPP e não os nossos. Todos deviam ser formados em refrigeração	CAPP/ Outros	Depende da procura pelos nossos serviços	Próprios	Próprios	PCR
09	Bolsas de retalho/Confecção em geral		05	30 a 45 anos	1º grau incompleto	1987	Escolha informal entre as associadas	Ser costureira ou artesã	CAPP/Outros	Depende de encomendas	Próprios	Próprios e de outras instituições	PCR/SEBRAE/ CEAS URBANO

Fonte: corpo das entrevistas realizadas junto aos representantes das associações de pequenos produtores do CAPP e NPS

\*\* A associada entrevistada, afirmou que apenas uma delas tem formação de nível técnico - enfermagem.

\*\*\* A quantidade de trouxas de roupa lavadas, varia de associada para associada, pois as atividades são realizadas individualmente.



Com os resultados expressos na tabela podemos observar que a grande maioria das unidades produtivas cujos representantes foram entrevistados, desenvolvem atividades de produção e de bens de consumo não duráveis, aliando-se atividades comerciais e de prestação de serviços, embora apenas três delas, possam ser consideradas como desenvolvendo atividades de prestação de serviços unicamente.

Os dados também mostram que a grande maioria dos pequenos produtores das associações, são homens, representando 74.7% do total, enquanto que o percentual de mulheres fica na casa dos 25.3%, e que desenvolvem atividades eminentemente femininas como confecção e lavagem de roupas e artesanato. Os homens por sua vez, também desenvolvem atividades tradicionalmente masculinas, como as de marcenaria; fabrico de calçados; de grades de ferro; conserto de eletrodomésticos e outras.

No que diz respeito à população envolvida, verificamos que, o programa da PCR, conseguiu atingir grupos de pequenos produtores em **idade economicamente ativa**, variando entre os 25 e 50 anos de idade. Efetivamente, essa é a faixa etária em que homens e mulheres assumem maiores responsabilidades, frente ao seu papel dentro do sistema produtivo. Também é nesse período que normalmente se constituem os grupos familiares, o que lhes exigem um esforço duplo para a manutenção da subsistência sua e de seus dependentes.

O trabalho é o meio de prover suas necessidades, que ultrapassam os limites biológicos. Através do trabalho homens e mulheres, tornam-se indivíduos de uma sociedade, portadores de direitos e deveres, sujeitos da história e não meros objetos, ou seja, possuem a capacidade para



interferir mais diretamente nos rumos dessa mesma sociedade, da qual fazem parte; e, não apenas serem levados pelos acontecimentos.

Com relação ao **número de participantes**, os dados demonstrados na tabela, são atuais. Entretanto, no momento das entrevistas somente conseguimos saber de algumas associações qual era o número exato de associados na época de suas fundações e, pudemos, resgatando suas histórias, observar algumas alterações significativas nestes números.

Embora todas tenha sido fundadas entre 1985 e 1989, variam quanto ao número de componentes. A unidade 1, chegou a ter cerca de 100 associados, hoje possui menos de 50; a unidade 2, possuía 30 associadas, atualmente são 20; a unidade 5, 27 associadas, em 96 contava apenas com 21; e, a unidade 7, além dos associados, desenvolvia trabalho educativo de suporte à profissionalização de menores carentes ligados à FUNDAC, como parte de um projeto mais amplo de geração de emprego e renda, de âmbito dos governos estadual e federal.

Durante a coleta dos dados, foi possível identificar, que os principais motivos apontados pelos pequenos produtores apontam para essa diminuição no quantitativo de seus associados, são: **num primeiro momento 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.

*“ Aqui cada um faz o seu. Cada um tem sua atividade. Um é técnico de televisão, o outro é de outra coisa ...”*



*“ Havia divisão de tarefas na confecção das carteiras escolares. Na questão de cliente particular, sempre foi individual ... Se a gente tivesse o espírito associativo/ visão empresarial; ... soubesse a força que poderia juntar se todos tivessem juntos, hoje seria uma grande associação”*

*encaminhar os dois juntos”*

*“Uma andorinha só não faz verão. Se dois ou três dão seu sangue, o resto vem quando quer, a hora que quer”*

O que põe em xeque o conteúdo da proposta da gestão municipal, no que concerne à metodologia participativa e na forma associativa privilegiada; além da proposta de gestão coletiva da produção e da co-gestão da coisa pública.

Um associado da unidade 3, em seu depoimento afirma 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”*. Inclusive questionando que foi a não capacitação das pessoas no sentido cooperativo, coletivo que levou muitas unidades produtivas a afundarem e, outras a não avançarem, como a sua, por exemplo.



*“ A PCR tinha como linha de ação a questão da participação da organização associativa. Mas a atuação dela foi paternal ... Ela deu móveis, deu a estrutura, água, luz, vigilante, mas o principal não veio, foi preparar as pessoas para que tivessem vida associativa, antes de fazer o projeto, ou mesmo encaminhar os dois juntos ”*

Outro fator preponderante para o insucesso e / ou dificuldades no evoluir das unidades produtivas foi a **falta de recursos e de incentivos governamentais**. As associações não possuíam, e ainda não possuem, capital de giro suficiente, para manterem sua produção o ano todo. Alguns associados afirmam 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 ao índice de correção dos juros cobrados.

*“ ... acontece que os juros eram baixos realmente, mas a correção aumentava constantemente e a gente não acompanhava ”*

Além da responsabilidade que assumem com a manutenção da unidade, os produtores buscavam outras estratégias, mas de sobrevivência, ao invés de recursos, se desvinculando assim das atividades produtivas.

A saída seria o **direcionamento das compras governamentais para a produção das unidades produtivas do CAPP/NPS**, objetivo este que aparecia também no discurso oficial. Os associados afirmam que isso só aconteceu uma vez, quando o governo do Estado encomendou o fabrico de cinco mil bancas escolares e a realização do 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, além do não treinamento para a produção coletiva / cooperativa.

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, mas de sobrevivência, ao invés de recursos, se desvinculando assim das unidades, ou quando muito, participando apenas das atividades produtivas.

Além da responsabilidade que assumem com a manutenção da unidade, eles têm que assumir a despesa com a manutenção dos prédios, cedidos pela PCR por dez anos, 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.



No que diz respeito ao **grau de instrução**, observamos que em sua grande maioria as associações são formadas de pessoas com 1º e/ ou 2º graus completos e, ou incompletos.

Para estudiosos da teoria democrática participativa, aparece a preocupação com a capacitação dos indivíduos para o exercício da participação. Entretanto, tal capacitação estaria relacionada com o recebimento de uma boa educação, quer dizer, os indivíduos capazes de participar social, política e economicamente em todos os níveis da sociedade, seriam os mais instruídos, os que teriam o poder de tomar decisões, desde que prestando contas à população.

Julgamos que o grau de instrução é um aspecto relevante e que deve ser considerado na análise da participação dos associados na gestão da coisa pública. Isto porque acreditamos que educados, os indivíduos estão mais capacitados para pressionar o poder público, uma vez que têm condições de avaliar criticamente a realidade, compreendendo todas as nuances que envolvem a implementação das políticas públicas, sejam de corte social ou não.

Levamos em consideração ainda, outros dados que são importantes nessa análise como por exemplo, o nível de organização das associações e, a disponibilização de recursos materiais e humanos, bem como de canais de participação os mais diversos possíveis, onde os pequenos produtores pudessem expressar as suas necessidades, exercendo a participação em todos os seus níveis, desde o planejamento até a tomada de decisões acerca dos seus interesses; acreditamos que a educação assume um caráter de facilitador do processo participativo.



1.2.1. **Objetivo** Com relação aos critérios estabelecidos para a formação das associações, nos chamou atenção, o que disse o representante da unidade 8, de que os critérios foram só os estabelecidos pela PCR, e não por eles. Portanto, não discutiram ou entraram em parceria, quanto aos critérios associativos. Como seria então possível falar de participação e co-gestão?

Em acordo aos pressupostos traçados pela PCR para o programa, o fato de os pequenos produtores já 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 nem do planejamento das ações, nem 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.

Podemos perceber ainda através dos dados organizados na tabela, que uma boa parte das associações de pequenos produtores não possuem uma produção/ prestação de serviços linear, estas sempre dependem de encomendas, às quais são também realizadas individualmente, ou seja, nem todos os associados possuem a mesma condição dentro da associação. Poderíamos inferir como causas, a não comunhão de interesses comuns, a falta de organização, o desinteresse dos associados, a falta de recursos - os quais se dividem entre próprios e dos clientes, mas que segundo eles são escassos, não possibilitando o desenvolvimento de uma produção maior - e, sobretudo, falta de incentivos do poder público.



### 3.2.1. Objetivos das Unidades Produtivas

No que se refere aos objetivos das unidades produtivas ao se formarem em associações para participarem do programa de geração de emprego e renda da PCR, podemos classificá-los em econômicos, sociais e políticos.

Dentre os objetivos econômicos, podemos destacar principalmente:

- *a preocupação em assegurar o acesso ao financiamento e aos recursos, que possibilitassem o incremento da produção e comercialização;*
- *a busca de aumento da renda dos participantes.*

Observamos que tais objetivos coincidem com os critérios estabelecidos pela PCR para o acesso dos pequenos produtores ao programa, pois para assegurar o acesso ao financiamento ou recursos era necessário estar associado. A partir daí questionamos, até que ponto os objetivos das associações são resultado da reflexão coletiva dos participantes, no sentido de traçá-los a partir do reconhecimento de necessidades comuns, ou apenas coincidência resultante do conhecimento obtido previamente, das condições de vida da população do bairro.

Ao nosso ver, os critérios de acesso ao programa de geração de emprego e renda estabelecidos pela PCR, influenciaram diretamente na escolha



dos objetivos das associações, às quais acabaram por incorporar elementos do discurso oficial, dando margem à uma simbiose entre os objetivos institucionais e os da população associada.

No que diz respeito aos objetivos políticos, as associações apontam alguns, tais como:

- *“Fazer com que as pessoas mais exploradas fossem se libertando da exploração através do associativismo;*
- *organizar os pequenos produtores em relação aos seus direitos e despertá-los para o associativismo;*
- *negociar com a PCR, decisões com respeito à produção e comercialização;*
- *defender os direitos dos pequenos produtores”.*

Mais uma vez percebemos o reforço dado à importância do associativismo, agora na fala dos associados, enquanto meio de garantia de direitos e de libertação da exploração exercida por aqueles que detém o poder e o maior acesso aos recursos.

Contudo, como já vimos antes, as associações não desenvolveram, o que os próprios associados chamam de *espírito associativo*, ou seja, na realidade não houve o desenvolvimento de ações que possibilitassem a construção dos objetivos propostos por elas, nem a prática produtiva conseguiu afastar o individualismo impregnado pelo espírito capitalista.



As associações acabaram exercendo um papel quase exclusivo de simplesmente agrupar, reunir os pequenos produtores, de acordo com o seu ramo de atividade. Internamente, ao que parece, cada um continuava realizando seu trabalho individualmente, sem a preocupação com questões que fossem de âmbito mais coletivo ou comuns.

Embora não seja objetivo nosso avaliar o processo interno de funcionamento das associações, consideramos que este, da forma como se apresenta, no próprio perfil delas, interfere diretamente no modo de desenvolver sua participação junto ao poder público, nas questões que sejam do seu interesse.

Na medida em que entendemos a participação enquanto processo, este deve desenvolver-se em todos os seus níveis e esferas para se ter êxito quanto aos seus propósitos. Estes níveis deveriam abranger desde a organização interna até as relações externas das associações de pequenos produtores com o poder público municipal. Acreditamos que estando as associações fortalecidas internamente, cientes das suas necessidades e lutando por objetivos comuns a todos os seus associados, elas teriam assim, maior poder de intervenção e de participação direta e/ ou indireta na gestão do programa da PCR.

Referenciando os objetivos de ordem social, encontramos estes relacionados a uma **busca da melhoria das condições de vida dos associados**. Observamos que tais objetivos não foram amplamente alcançados pelas unidades produtivas. Por um lado, devido às dificuldades de acesso aos recursos/financiamento, que além de impedir o desenvolvimento da produção e comercialização de bens e serviços de maneira mais satisfatória, 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. Não conseguimos identificar ao certo porque elas se diferenciam das outras unidades produtivas, uma vez que não aprofundamos o estudo sob esse aspecto. Supomos apenas, que de algum modo, o ramo de atividades que desenvolvem, influencia no desenvolvimento desse potencial, uma vez que são atividades bastante procuradas, inclusive por oferecerem preços, supostamente mais acessíveis à população.

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.

Em relação à participação das associações no programa da PCR, observamos que esta ficou mais ao nível da execução, nenhuma associação mostrou-se conhecedora do programa de **Reestruturação de CAPP/ NPS**. Afirmam que só souberam do programa depois que começaram a se reunir com a equipe técnica da PCR, para a formação das associações e, que os agentes técnicos chegaram com o projeto pronto.



Após a ocupação dos prédios houve a formação do Conselho Administrativo do CAPP ( CAAPP ), onde cada associação tinha os seus representantes; mas suas ações ficaram mais restritas à administração e manutenção da estrutura física dos dois prédios. A PCR cedeu os prédios durante dez anos e às associações coube a responsabilidade de prover a manutenção dos mesmos; em princípio, apenas com o pagamento das contas de água e energia.

Com o tempo e até hoje, as associações assumiram todas as responsabilidades com os dois prédios. Para a PCR, ela conseguiu cumprir com a sua meta de fortalecer as associações para evoluírem da co-gestão para a autogestão, mas do espaço físico de um público, o que não significou ampliação do espaço político de participação delas junto ao poder público.

No dizer de Gohn (1988), a co-gestão busca atingir o equilíbrio e a paz social, onde os envolvidos no processo podem opinar, mas sem decidir; este é o máximo de participação alcançada no sistema capitalista. A autogestão seria construída a partir de práticas que promovessem a participação dos envolvidos desde o planejamento até o controle das políticas implementadas pelo poder público, exigindo consciência política dos participantes.

Ao nosso ver, na realidade, considerando tais proposições da referida autora, nem mesmo a co-gestão foi alcançada pelas associações de pequenos produtores, no sentido de poderem interferir, mesmo indiretamente, nos rumos da política de geração de emprego e renda, uma vez que essa co-gestão ficou limitada ao gerenciamento do espaço físico do CAPP e NPS,



portanto do espaço de um bem público, o que é muito diferente da gestão da coisa pública.

Poderíamos, contudo, avaliar isso como um ponto positivo, na medida em que se procurasse levar as associações à conscientização de que o espaço físico de bem público não pertence ao governo e sim a toda sociedade, sendo ela também co-responsável por sua manutenção e conservação. Entretanto, a responsabilidade foi assumida por associações em condições diversas, desde a sua estrutura interna de produção e organização, até a de comercialização. Este fato, impôs níveis diferenciados de envolvimento/engajamento no processo de co-gestão/ autogestão do bem público, já que a conscientização dos envolvidos foi também afetada pelas condições reais de sobrevivência de cada associado.

Em relação a nossa questão inicial, quanto a se a participação, do discurso e da prática do programa de geração de emprego e renda da PCR, contribuiu para a construção de um relacionamento democrático entre o poder público e as associações de pequenos produtores, pudemos perceber através dos dados que o processo de democratização foi muito mais lento, do que na verdade mostrou a PCR. Em seu discurso institucional, apresentava-se para todo o conjunto da sociedade, como a Prefeitura mais popular da cidade, por proporcionar a democratização do acesso aos bens e serviços sociais a toda a população, este fato fez com que obtivesse ascendência nacional, servindo como objeto de estudos para vários pesquisadores das ciências sociais.

Não estamos aqui, querendo negar os avanços que esse governo municipal trouxe para a cidade do Recife, em diversas áreas; mas sim, deixar claro que a participação da sociedade, na gestão municipal naquele momento,



restringiu-se a uma série de ações, as quais só foram estendidas à população, até onde o poder público permitiu.

Na realidade, até os dias de hoje, mais de dez anos após àquela gestão municipal, democrática e popular, como se apresentava, a democratização da relação Estado e Sociedade, ainda é buscada pelos governos municipais da cidade do Recife. Embora entendamos que este é um processo lento e gradual, questionamos a forma como tal processo vem se desenvolvendo na cidade, já que assistimos ao mesmo tempo, o desenrolar de um outro processo, que ao nosso ver assumiu proporções jamais dantes imaginadas, ou seja, a exclusão do acesso, de uma parcela cada vez maior da população, aos bens públicos e serviços sociais, inclusive e, sobretudo, a garantia do emprego e da renda, direito primeiro de todo indivíduo.

O programa de geração de emprego e renda, tinha como princípio norteador a formação das associações, como meio de democratizar o acesso aos bens e recursos públicos a uma parcela, o maior possível, de pequenos produtores do bairro de Casa Amarela. Para a PCR, deste modo haveria um maior nível de participação da população alvo no programa, através da co-gestão.

Conforme pudemos verificar com os dados da pesquisa, a participação dos pequenos produtores no programa da PCR, não ultrapassou o limiar entre a indução e a concessão. Ou seja, os pequenos produtores foram chamados a participar de um programa pronto, elaborado com objetivos definidos institucionalmente, aos quais tiveram que se adequar para terem acesso aos "benefícios" gerados por ele.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tivemos como principal preocupação nesta dissertação avaliar o discurso e a prática da participação, a partir da implementação de um programa piloto da PCR, de geração de emprego e renda, através da formação de associações de pequenos produtores urbanos, desenvolvido no bairro de Casa Amarela entre os anos de 1986-89.

Partimos do pressuposto de que, nem sempre o que se apresenta a nível do discurso institucional, corresponde as ações efetivadas na prática. Pois, tanto discurso quanto prática, podem servir de instrumentos de cooptação da população pelo poder público, para a efetivação de sua política.

O programa de geração de emprego e renda, tinha como princípio norteador a formação das associações, como meio de democratizar o acesso aos bens e recursos públicos a uma parcela, o maior possível, de pequenos produtores do bairro de Casa Amarela. Para a PCR, deste modo haveria um maior nível de participação da população alvo no programa, através da co-gestão.

Conforme pudemos verificar com os dados da pesquisa, a participação dos pequenos produtores no programa da PCR, não ultrapassou o limiar entre a indução e a concessão. Ou seja, os pequenos produtores foram chamados a participar de um programa pronto, elaborado com objetivos definidos institucionalmente, aos quais tiveram que se adequar para terem acesso aos “benefícios” gerados por ele.



Embora reconheçamos que, qualquer que seja a forma como se desenrole o processo participativo, este por si só, já sinalize a possibilidade de avanços para o conjunto da população; entendemos que sendo o objetivo da participação, a construção de uma sociedade democrática, essa será desenvolvida desde o planejamento até a execução de planos, programas e projetos, onde a população a exerça em caráter decisório, em todos os seus momentos.

Com relação à formação das associações de pequenos produtores, ressaltamos alguns aspectos, a saber:

- 1 - o fato de que o associativismo foi exigido como pré-condição para o acesso ao programa, confere a este um caráter ambíguo, pois conforme já vimos anteriormente, ao mesmo tempo que procura estender o programa a um número maior de pequenos produtores, exclui do acesso ao mesmo quem não estiver associado;
- 2 - Essa formação de associações também não chegou a capacitar os pequenos produtores para a produção e comercialização de forma coletiva; nem tão pouco, a servir como um instrumento forte, para o estabelecimento de uma relação mais democrática entre elas e o poder público. Internamente, ainda hoje, vimos que os associados, em sua grande maioria, agem individualmente e não se envolvem muito nas questões relativas às suas associações. Na verdade, daquela época para cá, das mais de vinte associações fundadas entre os anos de 86 e 89, apenas onze (11) existem, algumas em condições precárias de funcionamento.



Além disso, a formação do CAAPP poderia ter servido como um canal de maior participação das associações junto ao poder público. Contudo, suas funções de co-gestor, dentro do programa de geração de emprego e renda, restringiram-se a administração dos prédios, ou seja, do patrimônio público, em vez de avançar para a co-gestão da política. Esta continuou sendo gerida em acordo aos princípios institucionais, sem que houvesse abertura para as associações participassem efetivamente das decisões, que iriam afetar os seus interesses particulares e coletivos.

Por fim, concluímos ser verdadeira a hipótese de que discurso e prática, possuem dimensões diferentes e distantes, mesmo em gestões de governo que, em tese, sejam mais abertos e progressistas, como foi o caso da gestão municipal do Recife, no período de 86 -89.

No caso específico do programa de geração de emprego e renda, discurso e prática de participação, foram duas coisas dissociadas, para o que entendemos como participação. E que, na verdade, não contribuiu para a construção de um processo de democratização da relação Estado e Sociedade.

Esta democratização, ao nosso ver, teria que se desenvolver em todos os níveis, sobretudo o econômico-político, através da efetiva geração de emprego e de renda para a população do bairro de Casa Amarela. Todavia, nem isto foi alcançado, pois as associações não tiveram condições reais de se estabelecerem e funcionarem, de forma a garantirem trabalho e renda para todos os associados.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Haroldo, LEITE, Márcia. *Participação popular e hegemonia: desafios da política municipal*. Revista Proposta, Rio de Janeiro, n.54, p.35 -41, 1992.
- AMMAN, Safira. *Participação social*. 2º ed., 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. Recife: CNPq / FACEPE, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Relatório parcial da pesquisa: "pequenas unidades de produção e ..."*. Recife: CNPq / FACEPE , fevereiro 1993.
- AZNAR, Guy. *Trabalhar menos para trabalharem todos*. Tradução de Louise Ribeiro. São Paulo: Página Aberta, 1995, p. 93-240
- BARREIRA, Maria S. C. *A intervenção planejada e o discurso da participação*. In: *A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: UFC, s.d., p. 77-109
- BENEVIDES, Maria Vitória. *Democracia e cidadania*. Pólis, São Paulo, n.14, p. 11-20, 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: RIBEIRO, Luiz César de Q., SANTOS JR., Orlando Alves (Orgs.) - **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p.327-350.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade - para uma teoria geral da política*. 2º ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

DALLARI, Dalmo de *Liberalismo e democracia*. 6º ed., Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDENAVE, J.E.D. *O que é participação*. 7º ed., São Paulo: Brasiliense, 1992.

BORJA, Jordi. *A participação cidadina*. Tradução de Regina Silvia Pacheco. *Revista Espaço e Debate*, São Paulo, n. 24, p.14-25, 1988.

BORON, Atílio A. *A transição para a democracia na América Latina: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 7-48: **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**

BOSCHI, Raul Renato. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1987. p. 61-104

CALDERÓN, Ignácio. *Gestão municipal, cidadania e participação popular*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 40, p. 5-26, 1992.

DRAIBE, Sônia M. *As políticas sociais e o neoliberalismo*. *Documento / Neoliberalismo*. São Paulo, nº 17, p. 86-101, março, 1993.



COMPARATO, Fábio Konder. *A nova cidadania*. **LUA NOVA - Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 28/29, p.85-106, 1993.

PALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista: as funções*  
COUTINHO, Carlos Nelson. *Democratização como valor universal*. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n.61, p. 49-57, 1994.

*O que é política social?* São Paulo: Brasiliense,  
COVRE, Maria de Lourdes ( org. ) *Capital monopolista: da cidadania que não temos à invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 161-188

FAUNDEZ, Amônio. *O poder da participação*. Tradução de Lígia Chiappini e  
DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 12º ed., São Paulo: Brasiliense, 1985.( Coleção Primeiros Passos)

FISCHER, Tânia et al. *Gestão municipal, descentralização, participação - um*  
DANIEL, Celso. *Gestão local e participação da sociedade*. **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 21-42, 1994.

\_\_\_\_\_. *Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural*. In: RIBEIRO, Luiz César de Q., SANTOS JR., Orlando Alves (Orgs.) - **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 291 - 308

\_\_\_\_\_. *Associações e mutirões comunitários: formas de organização popular*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 28, p.70 - 85,  
DE LA MORA, Luis. *Avaliação qualitativa do processo de participação social na gestão das políticas públicas municipais*. Recife, 1996.

\_\_\_\_\_. *Conselhos populares e participação popular*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 28, p.70 - 85,  
DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. 2º ed., São Paulo: Cortez, 1993.

DRAIBE, Sônia M. *As políticas sociais e o neoliberalismo*. **Dossiê Liberalismo / Neoliberalismo**. São Paulo, nº 17, p. 86-101, mar/maio, 1993.



- JACOBI, Pedro. *Descentralização e participação. Serviço Social e Sociedade*, ECO, Humberto. *Como se faz uma tese*. 11º ed., São Paulo: Perspectiva, 1994.
- 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.
- FAUNDEZ, Antônio. *O poder da participação*. Tradução de Lígia Chiappini e Eliana Martins. São Paulo: Cortez, v. 18, 1993.
- FISCHER, Tânia et al. *Gestão municipal, descentralização, participação - um estudo comparativo Espanha / Brasil*. In: FISHER, Tânia (org.). **Poder local, governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 115 - 123.
- GUILHON, Maria V. M. *A questão dos interesses na formulação das políticas públicas*. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.1, n. 1, p. 105-125, jul./dez. 1995.
- GOHN, Maria da Glória. *Associações e mutirões comunitários: formas de organização popular*. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 28, p.70 - 85, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Conselhos populares e participação popular*. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.34, p.65-89, 1990.
- HAGUETTE, Teresa M. Frota. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 1992.



- JACOBI, Pedro. *Descentralização e participação. Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.41, p. 22 - 38, 1993.
- LEAL, Suely M. R. *Para além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local*. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado)- Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- LIMA, Sandra A. Barbosa. *Participação social no cotidiano*. 5º ed., São Paulo: Cortez, 1983.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1978. p. 97-115.
- MENEZES, Maria. T.C.G. *Em busca de teoria: políticas de assistência pública*. São Paulo: Cortez, 1993.
- MINAYO, Maria C. De Souza. ( org. ). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: 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, Elimar P. *Participação: entre o autoritário e o democrático. Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.20, p. 5 - 15, 1986.



\_\_\_\_\_. *Transição política: antecedentes, natureza e cenários.*

*Revista Sociedade e Estado*, v. 4, n. 1, jan./jun. de 1989.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Rita de Cássia. *Participação e cooptação.* *Serviço Social e Sociedade.* São Paulo, n.28, p. 33 - 47, 1988.

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

ROCHA, Sandra. *Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras.* In: RIBEIRO, Luiz César de Q., SANTOS JR., Orlando Alves (Orgs.) - **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 121 - 146.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado - Providência.* Tradução de Isabel Maria St. Aubyn. Lisboa: Editorial Inquérito, 1981.

ROSSEAU, Jean - Jacques. *O contrato social - princípios de direito político.* Tradução de P. Machado, Rio de Janeiro: Ediouro, s.d.

SABOIA, João. *Tendências do mercado de trabalho metropolitano: des(assalariamento) da mão-de-obra e precarização das relações de trabalho* In: RIBEIRO, Luiz César de Q., SANTOS JR., Orlando Alves (Orgs.) - **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 93 - 120.



WANDERLEY, Luiz E. W. *Participação popular, poder local e conselhos.*

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

WEFFORT, Francisco. *Novas democracias: quais democracias?* LUA NOVA -

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo.* São Paulo: Ática, v. 1, 1994. p. 156 - 168

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

SILVA, Maria Lúcia C. da. *Alguns elementos conceituais em torno da construção de um processo de gestão participativa local.* In: **Movimentos sociais e estudo em debate.** São Paulo: PUC, 1996. p. 14-35. ( Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Movimentos Sociais, 1)

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo.* Tradução de Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 409 - 545.

SOUZA, Celina M. de. *Política urbana e participação popular.* **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro: FGV, vol. 23, ago./out. 1989, p. 110-113.

TOLEDO, Caio Navarro de. *A modernidade democrática da esquerda: adeus à revolução?* In: **Crítica Marxista.** São Paulo: Brasilense, v.1, n. 1, 1994, p.27-38.

URANI, André. *Crescimento e geração de emprego e renda no Brasil.* **LUA NOVA - Revista de cultura e política,** n. 35. São Paulo: Marco Zero, 1995, p. 5-37.



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

WEFFORT, Francisco. *Novas democracias: quais democracias?* LUA NOVA -  
Revista de Cultura e Política, n. 27. Edições Marco Zero: 1992.

\_\_\_\_\_ . *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

ANEXOS



## LISTA DE DOCUMENTOS

PCR/ VIGA CONSULTORIA - Programa "Emprego e Renda"- Projeto Núcleo de Prestação de Serviços, julho de 1981.

PCR/ SECRETARIA DE COORD. E DESCENTRALIZAÇÃO - Projeto de Apoio ao Artesão, janeiro de 1986.

PCR/ SEPLAM - Plano de Ação 1987.

- Relatório de Atividades -1986/1988.

PCR/ SAS - Descentralização e Democratização da Gestão Municipal: O Programa Prefeitura nos Bairros, maio de 1987.

- Projeto Centro de Apoio ao Pequeno Produtor, 1987.

- Síntese da Reformulação do Núcleo de Prestação de Serviços e

Centro de Apoio ao Pequeno Produtor, maio de 1987.

### ANEXOS

PCR/ URB / URBANA - Reestruturação do CAPP / NPS: Projeto Final, 1987.

PCR/ COORD. DE EMPREGO E RENDA - Ação NPS e CAPP, 1987.

PCR/ CEAS - Programa de Apoio aos Trabalhadores Autônomos na Área do Projeto Recife, 1987.

- Programa de Apoio aos Pequenos Negócios Urbanos da Cidade do Recife, 1987.

- Ação - Redirecionamento Parcial das Compras da PCR para a Pequena Produção Urbana, 1987.

PCR - Projeto CAPP/NPS - Relatório de Atividades, julho de 1987.

I PND DA NOVA REPÚBLICA - 1985 / 1989, Lei Nº 7486 de 05.06.1986

República Federativa do Brasil, Brasília, junho de 1986.



## LISTA DE DOCUMENTOS

- PCR/ VIGA CONSULTORIA - Programa "Emprego e Renda"- Projeto Núcleo de Prestação de Serviços, julho de 1981.
- PCR/ SECRETARIA DE COORD. E DESCENTRALIZAÇÃO - Projeto de Apoio ao Artesão, janeiro de 1986.
- PCR/ SEPLAM - Plano de Ação 1987.
- \_\_\_\_\_ - Relatório de Atividades -1986/1988.
- PCR/ SAS - Descentralização e Democratização da Gestão Municipal: O Programa Prefeitura nos Bairros, maio de 1987.
- \_\_\_\_\_ - Projeto Centro de Apoio ao Pequeno Produtor, 1987.
- \_\_\_\_\_ - Síntese da Reformulação do Núcleo de Prestação de Serviços e Centro de Apoio ao Pequeno Produtor, maio de 1987.
- PCR/ URB / URBANA - Reestruturação do CAPP / NPS: Projeto Final, 1987.
- PCR/ COORD. DE EMPREGO E RENDA - Ação NPS e CAPP, 1987.
- PCR/ CEAE - Programa de Apoio aos Trabalhadores Autônomos na Área do Projeto Recife, 1987.
- \_\_\_\_\_ - Programa de Apoio aos Pequenos Negócios Urbanos da Cidade do Recife, 1987.
- \_\_\_\_\_ - Ação - Redirecionamento Parcial das Compras da PCR para a Pequena Produção Urbana, 1987.
- PCR - Projeto CAPP/ NPS - Relatório de Atividades, julho de 1987.
- I PND DA NOVA REPÚBLICA - 1986 / 1989. Lei Nº 7486 de 06.06.1986.
- República Federativa do Brasil, Brasília, junho de 1986.



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

PROJETO: A PARTICIPAÇÃO NO DISCURSO E NA PRÁTICA DA  
POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA DA PREFEITURA DA CIDADE  
DO RECIFE

MESTRANDA : *LUCIANA CIBELLE ARAUJO DOS SANTOS*  
ORIENTADORA : *PROFA. ANA CRISTINA BRITO ARCOVERDE*

**1. IDENTIFICAÇÃO**

1.1. Nome: \_\_\_\_\_

1.2. Cargo Ocupado : \_\_\_\_\_

**2. DIRETRIZES POLÍTICAS**

2.1. Quais as diretrizes principais da política do governo Jarbas Vasconcelos,  
na primeira gestão ?

2.2. Em que consistiu a gestão democrática?

2.2.1. O que pretendia ?

2.2.2. O que conseguiu alcançar ? O que foi reformulado?

2.2.3. Quais as dificuldades / entraves?

**3. SOBRE O PROGRAMA**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

- 3.1. Por que a PCR esteve preocupada com a pequena produção urbana? Este tipo de ação faz parte das atribuições da PCR?
- 3.2. Que relação isto pode ter com o desenvolvimento da cidade ?
- 3.3. O que pretendia com o desenvolvimento do programa?
- 3.3.1. O que alcançou ?
- 3.4. Por que estabeleceu como condição, a formação de associações de pequenos produtores ?
- 3.5. Por que escolheu Casa Amarela para operacionalizar o programa ?
- 3.6. Quem elaborou o projeto ?
- 3.7. Que profissionais fizeram parte da equipe que implementou o projeto ?
- 3.8. Quem e como foi feito o acompanhamento e a avaliação do programa?
- 3.9. Outras instituições estiveram envolvidas ? Quais ? Como ?
- 3.10. Em que consistia a participação do pequeno produtor nesse processo todo?

1. IDENTIFICAÇÃO

- 1.1. Nome da unidade produtiva :
- 1.2. Entrevistado :
- 1.3. Posição ocupada na unidade :
- 1.4. Endereço da unidade :
- 1.5. Instituições / entidades a qual está vinculada:

2. COMPOSIÇÃO DA UNIDADE PRODUTIVA

- 2.1. Tipo de atividade desenvolvida :
- 2.2. Número de participantes :
- ( ) M ( ) F
- 2.2.1. Idade média :



( ) UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
 2.2.3. Grau CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
 ( ) Nenhum MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

( ) 1º grau completo ( ) 1º grau incompleto

PROJETO: A PARTICIPAÇÃO NO DISCURSO E NA PRÁTICA DA  
 2.2. POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA DA PREFEITURA DA  
 CIDADE DO RECIFE

### 3. SOBRE A UNIDADE PRODUTIVA

MESTRANDA : *LUCIANA CIBELLE ARAUJO DOS SANTOS*

ORIENTADORA : *PROFA. ANA CRISTINA BRITO ARCOVERDE*

3.3. Quais eram os objetivos da unidade na época da fundação?

Econômicos :

Políticas :

Entrevista nº : \_\_\_\_\_

Data : \_\_\_\_\_ unidade possui estatuto / registro ?

( ) Sim

( ) Não

## 1. IDENTIFICAÇÃO

1.1. Nome da unidade produtiva :

1.2. Entrevistado : tipo de pagamento para manter-se associado ?

1.3. Posição ocupada na unidade : ( ) Não

1.4. Endereço da unidade : na unidade produtiva?

1.5. Instituições / entidades a qual está vinculada:

3.7.1. Se sim, por que foi necessária essa representação?

## 2. COMPOSIÇÃO DA UNIDADE PRODUTIVA

2.1. Tipo de atividade desenvolvida :

2.2. Número de participantes :

3.7 ( ) M ( ) F qual dessa representação?

2.2.1. Idade média : ( ) Indicação ( ) Outros



( ) M ( ) F

2.2.3. Grau de instrução :

( ) Nenhum ( ) Fundamental  
( ) 1º grau completo ( ) 1º grau incompleto  
( ) 2º grau completo ( ) 2º grau incompleto ( ) Superior

2.2.4. O que faziam os associados antes de virem para o CAPP?

### 3. SOBRE A UNIDADE PRODUTIVA

3.1. Tempo de existência / Ano da fundação :

3.2. Como foi formada ? Quem tomou a iniciativa ?

3.3. Quais eram os objetivos da unidade na época da fundação ?

Econômicos :

Políticos:

Sociais:

3.4. A unidade possui estatuto / registro ?

( ) Sim ( ) Não

3.5. Quais os requisitos que os produtores devem atender para serem associados ?

3.6. Existe algum tipo de pagamento para manter-se associado ?

( ) Sim ( ) Não

3.7. Existem representantes na unidade produtiva?

( ) Sim ( ) Não

3.7.1. Se sim, por que foi necessária essa representação?

3.7.2. De quem foi a idéia de formar uma representação para a unidade produtiva?

3.7.3. Como se dá a escolha dessa representação?

( ) Eleição ( ) Indicação ( ) Outros



5.5. Como se engajaram nele? O que era necessário?

5.6. Quem elaborou o programa?

5.7. Houve participação de vocês em alguma fase do projeto ?

( ) Elaboração ( ) Execução

( ) Administração ( ) Outros

5.7.1. De que forma se deu essa participação ?

5.8. Que técnicos mantinham contato com vocês ?

5.9. Quais as solicitações de vocês à PCR ?

5.10. Quais as respostas dadas pela PCR a essas solicitações ?

5.11. As repostas atendiam às necessidades da unidade produtiva ?

5.12. Vocês tiveram acesso a algum incentivo institucional ? Qual?

5.13. Quais os pontos positivos ou negativos do programa da PCR naquela época ?

Positivos :

Negativos :

5.14. Acredita que a formação de grupos / associações facilitou a negociação política e o acesso a recursos junto à PCR ?

5.15. O que acham da participação, proposta pela PCR, na época, para os pequenos produtores ?

5.16. O que os pequenos produtores conseguiram alcançar naquele período em que foram para o CAPP, durante a 1ª gestão Jarbas Vasconcelos?

5.17. Como era a relação dos pequenos produtores do CAPP, no bairro de Casa Amarela?

( ) Sim ( ) Não

5.3. A que programa da PCR vocês estiveram vinculados?

5.4. Vocês conheciam o programa de geração de emprego e renda da PCR?

( ) Sim ( ) Não



3.7.4. Tempo de mandato?

3.7.5. Quantos são os representantes?

3.7.6. Quais são as suas responsabilidades?

3.7.7. Os associados participam internamente das decisões dos representantes?

Como?

#### **4. SOBRE A ORGANIZAÇÃO P / PRODUÇÃO**

4.1. Há divisão de tarefas para a realização da produção ? Como?

4.2. Quanto produz ?

4.3. Onde produz ?

(     ) No CAPP     (     ) Em casa     (     ) Outros

4.4. Os instrumentos de trabalho são :

(     ) Próprios do associado

(     ) Próprios da unidade produtiva

(     ) Emprestados

(     ) Doados

(     ) Outros

4.5. Os recursos para a matéria-prima são :

(     ) Próprios     (     ) Institucionais     (     ) Outros

#### **5. RELAÇÃO COM A PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (86-89)**

5.1. Como ficaram sabendo da existência do CAPP ?

5.2. Existia / existe alguma vinculação do CAPP com a PCR?

(     ) Sim                      (     ) Não

5.3. A que programa da PCR vocês estiveram vinculados?

5.4. Vocês conheciam o programa de geração de emprego e renda da PCR?

(     ) Sim                      (     ) Não