A agenda de modernização das ações sociais públicas em âmbito local

Patrus Ananias*

PALAVRAS-CHAVE: políticas sociais; descentralização; pacto federativo; esfera pública; desenvolvimento social.

KEY WORDS: social policies; decentralization; federative pact; public sphere; social development.

Este artigo discute brevemente a agenda de modernização das ações sociais públicas em âmbito local. Um dos pontos dessa agenda diz respeito à reorganização da esfera pública, para suas instituições serem capazes de responder às transformações sociais substantivas que vêm ocorrendo nas relações entre Estado e sociedade. Os desafios e soluções para as questões brasileiras se organizam na perspectiva do pacto federativo, que constitui a base para a implementação descentralizada e participativa das políticas sociais. Por outro lado, em uma sociedade com níveis de desigualdade como a brasileira, as políticas e programas sociais devem responder às demandas de eqüidade e desenvolvimento social. Ou seja, o combate à pobreza e às desigualdades sociais ocorre numa perspectiva de desenvolvimento social. É um processo multidimensional, com políticas específicas voltadas para romper o círculo vicioso da reprodução da pobreza entre as gerações. A modernização deve conjugar ações emergenciais e estruturantes de forma a criar condições de sustentabilidade para que os mais pobres e vulneráveis adquiram as capacidades necessárias para sua inclusão econômica, social, política e cultural.

The agenda for modernizing public social actions at the local level

This article briefly discusses the agenda for modernizing public social actions at the local level. One of its items refers to the reorganization of the public sphere, meaning the ability of its institutions to respond to the substantive social changes that are taking place in State-society relations. In the Brazilian context, the chal-

* Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Doutorando em filosofia pela Universidade Complutense de Madrid, mestre em direito processual constitucional pela PUC-MG, bacharel em direito, especialista em poder e processo legislativo. Articulista convidado.

lenges and the answers are organized within the federative pact, which is the basis for the decentralized and participative implementation of social policies. Considering the large social inequalities in the Brazilian society, the article argues that social policies and programs must respond to the needs for equity and social development. Therefore, the fight against poverty and social inequality is happening inside the social development arena. This is a multidimensional process, encompassing specific policies focused on breaking the intergenerational poverty vicious circle. As a consequence, modernization should articulate urgent and structuring actions, in order to produce a sustainable social environment, so that the most poor and vulnerable populations can acquire the necessary capabilities for their economic, social and cultural inclusion.

Em uma sociedade com níveis de desigualdade como a brasileira, a agenda de modernização das ações sociais públicas em âmbito local pressupõe políticas e programas sociais não apenas eficazes e eficientes, mas que respondam às demandas de eqüidade e desenvolvimento social. É uma tarefa complexa, diante da gravidade da dívida social acumulada ao longo da história do país, onde as políticas desenvolvimentistas se orientaram durante décadas pela lógica liberal de acumulação de capital sem políticas de inclusão para os segmentos e grupos mais vulneráveis da população.

Traduzida mais recentemente como um problema de governança democrática, implicando estruturas que garantem a transparência e a prestação de contas das ações públicas bem como a participação da sociedade civil no âmbito local (Blair, 2000; Faguet, 1997), esta agenda diz respeito à reorganização da esfera pública, no sentido de seu arcabouço institucional ser capaz de responder às transformações sociais substantivas que vêm ocorrendo nas relações entre Estado e sociedade. Exige uma engenharia política que responda à complexidade crescente da sociedade contemporânea, e à emergência de novos atores sociais em um contexto de profundas mudanças tecnológicas e organizacionais.

Os desafios e soluções para as questões brasileiras se organizam na perspectiva do pacto federativo, que se impõe como a espinha dorsal para a devida organização de políticas públicas de grande alcance numa sociedade como a brasileira, de enorme extensão territorial e organização política altamente descentralizada. Após a Constituição de 1988, um dos desafios da reorganização da esfera pública no Brasil tem sido justamente a implementação descentralizada e participativa da política social no Brasil. Este é o primeiro ponto da agenda, que diz respeito à articulação e coordenação de atores, políticas e programas, dentro de um novo paradigma de gestão pública, reunindo novas formas de gestão, participação da sociedade civil, territorialidade e intersetorialidade.

Uma vez que os problemas concretos que incidem sobre uma população ocorrem dentro de um determinado território, a descentralização das políticas sociais exige a integração entre diferentes políticas e programas e a articulação intersetorial de

órgãos e instâncias governamentais em seus três níveis federativos: União, estados e municípios. Além disso, exige também a articulação entre todos esses níveis e órgãos governamentais e organizações não-governamentais. No Brasil de hoje, está se criando uma grande rede de parcerias internas, no próprio governo, com estados e municípios, e com setores da sociedade civil, empresas, trabalhadores, igrejas, universidades, organizações não-governamentais e organismos internacionais multilaterais.

A descentralização transferiu poder de decisão, competências e recursos às administrações locais, conferindo-lhes, portanto, maior autonomia, estabelecendo uma estrutura até então inédita na história nacional, praticamente sem modelos em outros países do mundo. O art. 1º da Constituição define que a República Federativa do Brasil é "formada pela união indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal". Isso significa que pela primeira vez o município participa em situação de igualdade no que diz respeito à autonomia administrativa. A criação de conselhos junto aos executivos municipais, estaduais e federal, com a participação da sociedade civil, bem como de novos espaços de negociação bipartites (entre gestores municipais e estaduais) e tripartites (entre gestores municipais, estaduais e federais) constituem inovações institucionais importantes que contribuem para a construção da governança democrática. Um desenho de política social que inclui a participação de gestores e beneficiários em seu processo de formulação e implementação favorece a capacidade associativa, a formação de capital social e a maior transparência e eficácia no desempenho das políticas no âmbito local; mas coloca igualmente novos desafios e melhor definição das responsabilidades.

Um outro ponto dessa agenda é o da eqüidade, ou seja, o combate à pobreza e às desigualdades sociais, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento social. Grau (1998:21) aponta como ponto de convergência no debate em torno da reconceituação da coisa pública os mecanismos de proteção da coletividade. A referência ao que é comum a todos confere um caráter de equilíbrio ao redimensionamento do público e do privado.

> A privacidade no campo pessoal, assim como a concorrência no econômico, são, em muitas formas, bens públicos. Mais ainda, não há nenhum respeito possível para a dignidade humana sem luta coletiva contra a pobreza e, em última instância, não há esperanças de encontros — mesmo efêmeros — com a felicidade pessoal, sem um compromisso coletivo com o destino da humanidade.

A história tem nos demonstrado que o investimento no desenvolvimento social é a base para dar sustentabilidade aos projetos de desenvolvimento econômico. Basta uma breve revisão do período recente da história brasileira para se comprovar isso. A partir do período de industrialização, na década de 1930, o país experimentou vários períodos de elevados picos de crescimento econômico, uma realidade que perdurou até

o início da década de 1980. No entanto, a lógica da economia, excludente, era a de "fazer crescer o bolo para depois repartir", o que gerou o trágico aumento da dívida social brasileira. Já em 1970 havia "90 milhões em ação", como cantava a música feita para a inesquecível seleção brasileira que nos ajudou a vencer a ditadura, a economia apresentava sinais de descenso e já havia uma dívida social brutal, porque o crescimento não ocorreu com distribuição de renda. Os anos 1980 marcam o fim do "milagre econômico" e o início das décadas perdidas, que se estendem até o final dos anos 1990. A exclusão provocada pela lógica acumulativa tem peso determinante no fraco desempenho da economia nesses anos. O país cresceu economicamente, industrializou-se, modernizou-se, urbanizou-se, diversificou sua pauta de exportações, mas não fez as reformas sociais básicas que os países capitalistas mais desenvolvidos já haviam feito a partir do princípio da função social da propriedade e do lucro. O direito de propriedade é fundamental, é civilizatório, mas precisa se adequar às exigências da convivência social.

Sen (2000), com o conceito de desenvolvimento humano, mostrou que a pobreza não diz respeito apenas a baixo nível de renda, mas à privação das capacidades básicas dos indivíduos, que lhes limita as oportunidades na vida. Uma vez que desenvolvimento depende das capacidades que as pessoas adquirem ao longo da vida, baixos indicadores em áreas como educação, saúde, nutrição são decisivos na produção de pobreza e iniqüidade.

Por outro lado, quando elementos identitários, ou culturais, como gênero, cor, etnia, região etc. se articulam aos baixos níveis de renda, educação e saúde, produzindo as "desigualdades horizontais" (Stewart, 2000), criam-se também as piores formas de vulnerabilidade e exclusão social.

Do ponto de vista da eqüidade, a agenda de modernização das ações públicas em âmbito local passa por um processo multidimensional, com políticas específicas voltadas para romper o círculo vicioso da reprodução da pobreza entre as gerações. Nesse sentido, deve conjugar medidas emergenciais e estruturantes que, como parte de uma política de desenvolvimento social, criem condições de sustentabilidade para que os mais pobres e vulneráveis adquiram as capacidades necessárias para sua inclusão econômica, social, política e cultural.

É dentro dessa concepção que, na área de proteção social, programas de distribuição de bens e alimentos estão sendo integrados com políticas de segurança alimentar e de transferência de renda com condicionalidades. Procura-se, com esses programas não apenas garantir aos grupos mais vulneráveis o consumo de bens básicos, mas investir na formação de capital humano, pela melhoria de suas condições de saúde, nutrição e escolaridade, e assegurar a permanência do núcleo e dos vínculos familiares.

O êxito dessas políticas está diretamente relacionado à prática das concepções republicanas e redefinição dos papéis dos atores sociais norteadores do pacto federativo que regula o redimensionamento do espaço público. Assim busca-se rede-

senhar no país uma ampla e complexa rede de proteção social direcionada às famílias, articuladas a partir de políticas de transferência de renda com condicionalidades, que são trabalhadas como portas de entrada a direitos sociais básicos, tendo como ponto de partida o direito humano à alimentação de acordo com o conceito de segurança alimentar.[1] Dessa forma foi estruturado o Bolsa-Família como programa articulador da rede de proteção social, tendo como eixo coesivo e multiplicador a família em torno da qual se orientam todas as demais políticas da área. A partir de uma gestão compartilhada com estados e municípios, busca-se o desenho ou conjunto de políticas mais adequadas às realidades locais, dentro da orientação da política social do governo federal de modo a articular ações emergenciais com ações emancipatórias. Políticas como o Bolsa-Família assumem sua verdadeira dimensão quando articuladas em conjunto com ações de segurança alimentar, *stricto sensu*,[2] de assistência social[3] e as políticas de geração de trabalho e renda,[4] que constituem as portas de saída.

Destaque-se, ainda, outro efeito positivo das políticas de transferência de renda como eixo orientador da rede de proteção social. Uma vez que as mães são as primeiras titulares do benefício recebido pela família, são políticas que também promovem a eqüidade de gênero. Não se deve perder de vista que essas ações têm ainda uma função importante no processo de estruturação da sociedade, de rearticulação e fortalecimento de seus cidadãos para participar da coletividade de maneira ativa ao permitirem a recomposição e a preservação dos núcleos familiares, que são espaços pedagógicos por excelência. A família vítima da miséria desconstitui-se como espaço pedagógico, como base de apoio e formação, dificultando ou mesmo impedindo que seus filhos tenham acesso a direitos básicos de cidadania. A falta de políticas direcionadas para solução desses problemas gerados a partir dos núcleos familiares provoca conseqüências sociais trágicas.

---

[1] O conceito de segurança alimentar surge no final da I Guerra Mundial, como resultado da preocupação de que um país pudesse dominar outro se tivesse o controle sobre o fornecimento de alimentos. Por isso, nasce com a noção de formação de estoques estratégicos de alimentos e de busca de auto-suficiência dos países. Hoje, o conceito encontra-se reformulado, como sendo "acesso em quantidade, qualidade e regularidade de alimentos requeridos para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna", conforme definido pela I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em julho de 1994.

[2] Nesta linha se enquadram programas como restaurantes populares, agricultura urbana (hortas, pomares e viveiros comunitários), agricultura familiar, educação alimentar, entre outros.

[3] Aqui se enquadram programas de erradicação do trabalho infantil, apoio integrado às famílias (com as Casas da Família que promovem acompanhamento psicopedagógico para solução de conflitos e problemas familiares), políticas voltadas para juventude etc.

[4] São políticas de microcrédito, de apoio ao cooperativismo, arranjos produtivos locais e regionais etc.

A integração dos mais pobres ao crescimento econômico é um dos pontos urgentes da agenda da modernização. Além da dimensão ética, moral, das políticas sociais, garantindo direito à vida, à educação, à alimentação de qualidade, à dignidade, tem efeito prático. Essas políticas incorporam novas pessoas no mercado interno e formam cidadãos também consumidores que dinamizam a economia. Kakwani e Pernia (2000) apontam que existem inúmeras evidências de que o investimento em necessidades básicas humanas melhora a produtividade e o crescimento econômico, trazendo uma taxa melhor de retorno dos investimentos. Um "crescimento pró-pobre" seria aquele que absorve trabalho e é acompanhado por políticas e programas que diminuem as desigualdades e facilitam a renda e a geração de emprego para os pobres, particularmente as mulheres e outros grupos tradicionalmente excluídos.

Uma agenda de modernização das ações sociais públicas em âmbito local significa um esforço em várias frentes: do ponto de vista da governança democrática, tornar eficaz a gestão das políticas e parcerias necessárias, de forma participativa e transparente. Do ponto de vista da eqüidade, a promoção do desenvolvimento social para o nível local — sempre articulado com as políticas de desenvolvimento nacional —, de forma sustentável e que incorpore os pobres. Isso significa alinhavar crescimento econômico com justiça social, aumento da riqueza com distribuição de renda. Essa agenda investe nas capacidades das pessoas com o concurso da política social, na criação de oportunidades iguais como meio de superar as enormes disparidades de condições de vida e as vulnerabilidades de diferentes ordens que impedem o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas. Superando dificuldades históricas, o Brasil está construindo uma notável rede de proteção social, integrando políticas emergenciais com políticas emancipatórias.

Referências bibliográficas

BLAIR, Harry. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development*, v. 28, n. 1, 2000.

FAGUET, J. P. *Descentralization and local government performance*. Food and Agriculture Organization, 1997. Disponível em: <www.fao.org/SD/Rodirect/Rofo0032.htm>. Acesso em: 27 out. 2000.

GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o público através da sociedade*: novas formas de gestão pública e representação social. São Paulo: Revan, 1998.

KAKWANI, Nanak; PERNIA, Ernesto M. What is pro-poor growth? *Asian Development Review*, v. 18, n. 1, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento com liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STEWART, F. Horizontal inequalities: a neglected dimension of development. *Wider Annual Lectures*, n. 5, 2000.