

ARTICULAÇÕES PARA O EQUILÍBRIO ENTRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: UM OLHAR PARA A CIDADE DE EUNÁPOLIS NO EXTREMO SUL DA BAHIA

DANIELLE FERREIRA MEDEIRO DA SILVA DE ARAÚJO¹
TIMÓTEO DE ARAÚJO PEREIRA²

Resumo

O artigo pretende suscitar reflexão sobre a importância da administração política no âmbito de articulação para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social, com um olhar para a cidade de Eunápolis, no extremo sul da Bahia. O objetivo da proposta é abordar sobre a importância da coordenação do Estado no sentido de buscar um modelo que articule as demandas econômicas e sociais, observando no processo histórico a crescente valorização destes últimos fatores para a redução das desigualdades sociais. A metodologia do trabalho se baseia em uma pesquisa qualitativa com delineamento bibliográfico, a partir de fontes digitais e impressas de livros, periódicos e documentos públicos, além de dados institucionais da organização não-governamental Gerando Vida. O artigo apresenta relato de experiência que privilegia o fortalecimento do poder social como importante instrumento na busca pelo reequilíbrio das demandas sociais e efetivação dos direitos.

Palavras-chave: Administração política; Políticas públicas; Redução das desigualdades sociais.

Abstract

The article intends to stimulate reflection on the importance of political administration in the scope of articulation for the balance between economic and social development, with a look at the city of Eunápolis, in the extreme south of Bahia. The objective of the proposal is to discuss

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade, da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Integrante do grupo de pesquisa Paidéia – laboratório de pesquisas transdisciplinar sobre metodologias integrativas para a educação e gestão social. E-mail: dannymedeiro@hotmail.com.

² Graduando do Curso de Administração de Empresas, da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Monitor bolsista do projeto de extensão Núcleo de Apoio à Gestão de Empreendimentos Sociais da Costa do Descobrimento (Nages). E-mail: tapereira@uneb.br.

the importance of state coordination in the search for a model that articulates economic and social demands, observing in the historical process the increasing appreciation of these last factors for the reduction of social inequalities. The methodology of the work is based on a qualitative research with a bibliographical design, from digital and printed sources of books, periodicals and public documents, as well as institutional data from the non-governmental organization Gerando Vida. The article presents an experience report that privileges the strengthening of social power as an important instrument in the search for the rebalancing of social demands and effectiveness of rights.

Keywords: Political administration; Public policy; Reduction of social inequalities.

Introdução

O desenvolvimento nacional configura-se como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3.º, II, da Constituição Federal de 1988 - CF). Conjuntamente, no mesmo artigo, outros objetivos aparecem também como fundamentais e com o mesmo peso de importância na satisfação dos propósitos nacionais, a saber: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (I), a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (III), e por fim, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (IV). Neste sentido, ao se estudar e planejar as políticas públicas a partir do componente do desenvolvimento nacional, todos estes valores precisam estar presentes como um mapa conceitual e uma guia de ação para um equilíbrio econômico e social.

A proposta do seguinte artigo é refletir sobre a importância da coordenação do Estado no sentido de buscar um modelo que articule as demandas econômicas e sociais, observando no processo histórico a crescente valorização destes últimos fatores para a redução das desigualdades sociais. Na realidade brasileira, marcada por uma estrutura desigual, as políticas públicas são implementadas de forma assimétrica, a sociedade, por vezes, se une para lutar pela efetividade dos direitos sociais (art. 6.º da CF de 1988) garantidos constitucionalmente. O foco de análise acontece na cidade de Eunápolis, extremo sul da Bahia, a partir de dados institucionais da organização não-governamental Gerando Vida, em atuação no bairro periférico com Alecrim II. A experiência permite refletir como o crescimento econômico não foi equilibrado com o desenvolvimento social, gerando profundas raízes de desigualdade, e como o fortalecimento do poder social foi importante na busca pelo reequilíbrio das demandas sociais e efetivação dos direitos.

A metodologia do trabalho baseia-se na teoria fundamentada³ que consiste em unir teorias a experiências e dados com o fim de ampliar a compreensão sobre conceitos e proporcionar um guia significativo para a ação. O método utilizado será uma pesquisa bibliográfica realizada a partir dos registros disponíveis em fontes impressas e digitais sobre a temática, além de registros públicos e dados institucionais da organização não-governamental Gerando Vida, no período de 2014 a 2016.

Histórico sobre o conceito de desenvolvimento e a realidade brasileira

Até o final do século XIX a noção de desenvolvimento estava atrelada com a evolução biológica baseada em modelos teóricos de Spencer, Darwin, Meckel e Comte — ou seja, passa a ser visto com base nas etapas cronológicas e/ou ordenadas da evolução biológica (Silva, 2015, p. 18). Com a consolidação da Revolução Industrial, a noção de evolução se converteria prontamente ao progresso, obtido pelo conhecimento e/ou domínio das forças da natureza. Ou seja, o desenvolvimento não estava mais ligado aos fenômenos naturais, mas, à ascensão do campo científico (Favareto, 2006).

No século XX a ideia de crescimento se sobrepôs à de progresso. Começou com uma ordem mundial liberal presidida pela Grã-Bretanha. A atividade do Estado não era muito abrangente, não havia imposto sobre renda, programas de combate à pobreza, nem regulamentos sobre a segurança dos alimentos. À medida que o século prosseguiu e atravessou a guerra, a revolução, a depressão e a guerra novamente, aquela ordem liberal ruiu e o estado liberal minimalista foi substituído, em grande parte do mundo, por uma forma muito mais centralizada e ativa. Uma corrente de desenvolvimento resultou em Estados totalitários, o qual tentou abolir toda a sociedade civil e subordinar os indivíduos restantes aos seus próprios fins políticos. O porte, as funções e o escopo do Estado também cresceram nos países não-totalitários, inclusive em quase todas as democracias,

3 “Lo más probable es que la teoría derivada de los datos se parezca más con la “realidad” que la teoría derivada de unir una serie de conceptos basados en experiencias o solo especulando (cómo piensa uno que las cosas debieran funcionar). Debido a que las teorías fundamentadas se basan en los datos, es más posible que generen conocimientos, aumenten la comprensión y proporcionen una guía significativa para la acción (Strauss, 2012, p. 14).

nos primeiros três quartos do século XX (Fukuyama, 2005, pp. 17-8). Na América latina, principalmente no Brasil, não houve correlação entre crescimento econômico e desenvolvimento, ou seja, onde crescimento não se converteu em equidade e distribuição de renda. No geral, o desenvolvimento ficou associado, unicamente, à industrialização (Furtado, 2004).

A política dos anos 80 e 90 foi caracterizada pelo renascimento das ideias liberais em grande parte do mundo desenvolvido, e por tentativas de resistência ou mesmo reversão do curso, em termos do crescimento do setor estatal (Posner, 1975). Os conselhos oferecidos pelas instituições financeiras internacionais (IFIs), como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, bem como pelo governo dos EUA, incentivaram uma série de medidas que visavam a reduzir o grau de intervenção estatal nas atividades econômicas — um pacote denominado “consenso de Washington” por um de seus criadores (Williamson, 1994) ou “neoliberalismo” por seus detratores na América Latina. Neste sentido, “dando uma ideia da convergência das agendas e das instituições adequadas ao novo contexto mundial marcado pela globalização”. (Diniz, 2009). Até o final da década de 1990, o que predominou no modelo neoliberal foi a rigidez das explicações economicistas, unidimensionais e deterministas. O resultado foi a ampliação das desigualdades e dos desequilíbrios sociais, que, por fim, inviabilizaram a continuidade do processo de crescimento econômico (diniz, 2009).

Hoje o pensamento dominante afirma que as instituições são a variável crítica no desenvolvimento e, ao longo dos últimos anos, uma multiplicidade de estudos forneceu documentação empírica corroborando isto (Fukuyama, 2005, p. 40). Com o desdobramento do espaço linear dos estudos sobre desenvolvimento em dimensões múltiplas desde o início dos anos 90, o campo tornou-se caótico em muitos aspectos. Democracia, federalismo, descentralização, participação, capital social, cultura, sexo, etnia e conflito étnico foram acrescentados ao caldeirão do desenvolvimento como ingredientes que influenciam o sabor final do ensopado (Einhorn, 2001). O Brasil, segundo pesquisa internacional de Barro (1997), é exemplificado como um país cujos vícios democráticos (clientelismo, busca do lucro, populismo e corrupção) demonstram o desenvolvimento correlacionado negativamente com a democracia.

Em resumo, a década de 1990 foi marcada por uma série de debates em torno da descentralização e do chamado desenvolvimento regional.

Tanto no âmbito acadêmico, como no político, ganharam destaques as estratégias de desenvolvimento que adotassem o enfoque territorial instituído com base em uma gestão descentralizada (SILVA, 2015, p. 23). Segundo Ortega (2007) a descentralização não era apenas uma recomendação dos organismos multilaterais (sobretudo, os ligados a ONU), mas ainda uma reivindicação pelos diferentes segmentos sociais que ansiavam participar dos processos decisórios, tomando em suas mãos os seus destinos.

No Brasil, a temática ganha importância, dentre as inúmeras políticas públicas, sobretudo a partir de 2003, quando o Governo Lula adotou medidas que buscavam resgatar os territórios rurais deprimidos. Desta maneira, as estratégias de desenvolvimento local autônomo e endógeno passaram a vigorar num ambiente econômico que busca ser sustentável, em que o governo central conduzia a política macroeconômica (Silva, 2015, p. 25).

Ainda no final do século XX se ampliavam os esforços em distinguir o desenvolvimento do crescimento econômico. Neste aspecto, um marco conhecido é a noção de desenvolvimento humano, adotada pela ONU e divulgada, respectivamente com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH⁴ reformulou os índices de mensuração do desenvolvimento, passando a medir igualmente os indicadores sociais (educação, saúde, longevidade, etc), e não somente os indicadores econômicos (Silva, 2015, p. 23).

Foi neste cenário que aconteceu uma “explosão” de significações sobre a ideia de desenvolvimento, onde a crise e a crítica social que se fez em torno dela se seguiram de uma gigantesca polissemia, quanto a tentativas de reconceituação. Deste modo, ao substantivo desenvolvimento foram pensados diferentes adjetivos, como: desenvolvimento social, desenvolvimento humano, desenvolvimento local, desenvolvimento territorial, etc. O que marca este período são dois aspectos relevantes: (1) a ideia de desenvolvimento perde a adesão total e natural à de crescimento; e, (2) mudam

4 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em: 25-9-2017.

os portadores sociais das ideias sobre o desenvolvimento. Em relação ao último aspecto, ele deixa de ser monopólio da ciência, e vai passar a frequentar os discursos dos militantes dos movimentos sociais, de ONGs e de agrupamentos políticos diversos (Silva, 2015, p. 24).

Nos anos 2000, as metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o apoio de 191 nações, e ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). São eles: 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. Alcançar tais objetivos é garantir a igualdade e acesso a oportunidades fundamentais para o desenvolvimento humano.⁵

Por fim, no Brasil, a partir de 1990, o país começa a elaborar políticas públicas voltadas a Educação em Direitos Humanos: 1) O Plano Nacional de Direitos Humanos I (PNDH I), de 1996, tinha o foco nos direitos civis e políticos; 2) O PNDH II, de 2002, incorporou os direitos à cultura, lazer, saúde, educação, previdência social, trabalho, moradia, alimentação, um meio ambiente saudável; 3) O PNDH 3, de 2009, é um importante instrumento para a consolidação dos direitos humanos como política pública.⁶

Política Pública e Desenvolvimento Nacional

A construção do conceito de política pública é influenciada por diversos domínios científicos. Neste sentido, encontra-se presente na esfera da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. A interdisciplinaridade atrai para o tema questões econômicas, históricas e sociais que

⁵ Em 1990, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) introduziu universalmente o conceito de Desenvolvimento Humano, que parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar três dimensões básicas: renda, saúde e educação. Esse conceito consiste na base do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente pelo PNUD. Desde 2000, o Programa também fomenta o comprometimento e a discussão em prol do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Disponível em: <<http://www.br.undp.org/>>. Acesso em 25-9-2017.

⁶ Araújo, Danielle. Educação de pares como estratégia para promoção, proteção, defesa e reparação dos direitos humanos. Disponível em: <https://www2.ufrb.edu.br/revistaacademicagueto/imagens/8%C2%AA-edi%C3%A7%C3%A3o_REVISTA_GUETO_2017.1.pdf>. Acesso em: 25-9-2017.

são determinadas pela ação direta do Poder Público na organização social. Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Além dos conceitos de planejamento público,⁷ a promoção dos direitos,⁸ qualidade de vida,⁹ o desenvolvimento nacional também integra a noção de política pública. De acordo com Comparato (1995, p. 78):

O próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais.

Assim, como fundamento para o desenvolvimento nacional estaria a igualdade quanto às prestações positivas de serviços públicos e diminuição das desigualdades sociais e econômicas. Ainda segundo Comparato (1986, p. 410) “O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais”. Neste sentido, as políticas públicas devem ser implementadas pelo Estado a partir de uma visão de desenvolvimento nacional, buscando, por conseguinte, a satisfação das necessidades básicas da população e a

7 O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística (Comparato, 1989, pp. 102-3).

8 De acordo com José Afonso da Silva (2004, p. 111), o Estado Democrático de Direito consiste em “superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize justiça social”.

9 Para Bravo e Vera, “qualidade de vida é o grau de bem-estar individual e em grupo, determinado pelas necessidades básicas da população” (Bravo & Vera, 1993a, p. 279).

superação das desigualdades sociais e regionais dentro de uma visão igualitária.¹⁰

Assim, a coordenação do Estado deve caminhar para um modelo que articule as demandas econômicas e sociais. Para Dallari “Não há uma modelo jurídico de políticas públicas distinto do modelo de políticas públicas econômicas” (Bucci, 2006, p.5). Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população.¹¹

Administração Política para a redução das desigualdades sociais

A administração política possui estreita conexão entre o direito e o mundo da vida. Para Habermas (1994, p. 179) o Estado de Direito forma-se entre uma conexão interna entre direito e política, em que o direito coordena a ação e a solução de conflitos entre os indivíduos, enquanto o sistema político cria programas coletivos de ação. Ora, o garantismo legal não é suficiente para que haja a efetividade dos direitos fundamentais tutelados, mister se faz que a administração política possa junto aos cidadãos estabelecer fins coletivos de ação para responder as demandas sociais. A redução das desigualdades sociais requer uma articulação que conjuga espaços participativos,¹² poder político e as normas legais. Neste sentido, a administração política precisa reconhecer a partir de uma escuta ativa¹³ quais os anseios, os desafios e problemas sociais para a partir do mundo da vida delinear uma gestão democrática das políticas e das instituições públicas.¹⁴

10 Araújo. Danielle. Política Pública Efetividade e Direitos Sociais. Revista Diké. Ano XVI, n.º 16. 2017. p. 417 Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1573>. Acesso em: 25-9-2017.

11 Ibid. p. 418.

12 De acordo com Gianella (2007, p.12) precisamos reconhecer que em um mundo de desigualdade extrema, a multiplicação dos códigos de comunicação adotados para construirmos processos de ampliação da cidadania seria um grande desafio e também uma chance para que se alcance o objetivo da inclusão.

13 Segundo Evans (2012, p.13) “o problema é que a retórica dos tomadores de decisão (gestores/agentes públicos) geralmente enfatizam a importância da participação cidadã quando na prática eles querem dizer “consulta” entre os agentes públicos e os cidadãos [...]”

14 A participação social como método de governo significa o estabelecimento de uma governança e gestão democrática nas políticas e das instituições públicas, calcada na transparência, *accountability*, prestação de contas, controle cidadão/democrático e cogestão. Participação Social na Administração Pública Federal. Projeto Apoio a Diálogos Setoriais União Européia-Brasil. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação. pg. 16. Disponível em:

Abordar o tema de uma administração política crítica, responsável e democrática requer a ampliação dos espaços democráticos e da participação social, evitando a autoprogramação¹⁵ dos programas sociais. O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e, sobretudo, através da extensão da democratização — entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo — a corpos diferentes daqueles propriamente políticos (Bobbio, 2007, p. 155).

Para Habermas (1994, p.187), todo poder político deve emanar do poder comunicativo que surge da liberdade comunicativa dos cidadãos, este poder que opera por meio da reflexividade inerente à ação comunicativa tem que penetrar nas instituições do Estado de Direito, que se tornou, por sua vez, sensível às reivindicações procedentes do poder comunicativo dos cidadãos, e converter-se em poder administrativo. Trata-se da estreita relação entre fato, valor e norma,¹⁶ que opera a partir do mundo social com destino aos valores que são transformados em normas, uma relação dialógica entre a sociedade, a administração política e o direito, que permite não apenas atender os clamores sociais, mas, sobretudo, intervir no espaço social para sua transformação.

O Desenvolvimento Territorial na Bahia — Um olhar para o desenvolvimento econômico e a superação das desigualdades sociais na cidade de Eunápolis, Extremo Sul da Bahia

As primeiras ações de enfoque territorial no Brasil apareceram no final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em 2002, sob a coordenação de José Eli Veiga, o governo FHC passou a realçar a necessidade de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil,

em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>. Acesso: 25-09-2017.

15 A experiência do Estado do bem-estar mostrou que o poder administrativo do estado de direito, mais que institucionalizar o poder comunicativo dos cidadãos, possui uma tendência à autoprogramação, a qual se verifica na escolha de programas de ação independentemente da participação dos cidadãos (Habermas, 1994, p. 622).

16 B“Fato, valor e norma estão sempre presentes e correlacionados em qualquer expressão da vida jurídica” (Reale, 1986, p. 57).

que superasse as políticas públicas e ações governamentais de natureza essencialmente setorial. Naquele momento, a solução estaria na proposta inicial de um “desenvolvimento local” (Silva, 2015, p. 25). No Estado da Bahia a ideia da adoção da abordagem territorial tinha a finalidade de propiciar uma maior articulação entre as ações executadas pelos governos da Bahia e as executadas pelo governo Federal (no território baiano). Ou seja, a ideia era unir os programas, admitindo um maior aproveitamento dos recursos e das ações (Silva, 2015, p. 39).

Em razão da atuação da instituição não-governamental Gerando Vida na cidade de Eunápolis, BA, o artigo pretende suscitar uma reflexão que englobe o desenvolvimento econômico e social da cidade, como foco para o bairro periférico do Alecrim II. Eunápolis é uma cidade emancipada do Município de Porto Seguro e de Santa Cruz Cabrália (1988), que viveu uma economia aquecida com o setor madeireiro e posteriormente com o projeto Veracruz Florestal (embrião da Veracel Celulose) da Odebrecht (1991), no ano de 1995 a região se fortalece com a produção do mamão, mas a partir de 1998 foi identificada uma saída de muitas empresas da cidade para Porto Seguro. No final dos anos 90, Eunápolis é o principal centro de compras, serviços e referências na área de saúde, também inaugura o Núcleo de Ensino Superior de Eunápolis (Nesse - 1998) e recebe uma unidade da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), em 2001 é iniciada as atividades da Universidade Unesulbahia.

No ano de 2005 a Veracel Celulose inaugura a sua unidade industrial, impulsionando filias de grandes lojas a se instalarem na cidade, que passa a viver um forte momento de expansão urbana, além dos novos empreendimentos imobiliários. No final da década a construção do gasoduto Cacimbas — Catu, que corta todo o extremo sul, fomenta novamente a economia do município, gerando milhares de empregos.¹⁷ O histórico da cidade expõe importantes momentos de fortalecimento da economia em diferentes setores, o olhar de análise se localiza em um de seus bairros periféricos, o Alecrim II, a fim de observar os desníveis entre desenvolvimento econômico e social na cidade.

17 Revista Eunápolis: Presente, passado e futuro. Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte. Novembro de 2010. pp. 25-8.

Atualmente, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,¹⁸ o município tem população estimada de 115.290 pessoas. Em 2015, o salário médio mensal era de 2.3 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 19.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 33 de 417 e 23 de 417, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 934 de 5570 e 1416 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 38.3% da população nessas condições, o que o colocava na posição 409 de 417 dentre as cidades do Estado e na posição 2967 de 5570 dentre as cidades do Brasil. Na área econômica em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 18.498,93. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 31 de 417. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 1963 de 5.570.

Em 2015, a cidade tinha 100% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do Estado, estava na posição 1 de 417 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 1 de 5570. No campo da saúde, a taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 14.04 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 1.2 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do Estado, fica nas posições 250 de 417 e 217 de 417, respectivamente. Quanto ao território e ambiente, Apresenta 37.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 75.6% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 8.8% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 131 de 417, 146 de 417 e 149 de 417, respectivamente.

No campo educacional, em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 4.2 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3.4. Na comparação com cidades do mesmo Estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 236 de 417. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 160 de 417. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 96.2 em 2010. Isso posicionava o município na posição 328

18 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/eunapolis/panorama>. Acesso em: 25-9-2017.

de 417 dentre as cidades do Estado e na posição 4.435 de 5.570 dentre as cidades do Brasil. Por fim, Eunápolis ocupa o 30.º lugar nacional de homicídios por armas de fogo.¹⁹

Os dados revelam a necessidade de investimento em esferas sociais de educação, saúde, e saneamento básico, por exemplo. O estudo de caso é resultado de dados institucionais da organização não-governamental Gerando Vida,²⁰ que desenvolve projetos sociais através do Projeto Mais Nordeste: Mais educação, cultura e direitos²¹ no bairro Alecrim II, desde 2014. O bairro é um espaço periférico que fica localizado na cidade de Eunápolis, extremo sul da Bahia. As moradias no interior do bairro têm condições precárias, o nível de escolaridade e renda é baixo, o comércio é mobilizado por algumas lojas de médio porte como mercados e materiais de construção, mas em sua maioria são pequenas lojas informais acopladas às moradias, a colheita do café também faz parte da vida econômica das pessoas do bairro, que durante parte do ano deixam a cidade para trabalharem na área rural.

A mobilidade urbana é realizada por uma linha de ônibus que liga o bairro ao centro da cidade e lotações informais e moto-táxi. No âmbito familiar as demandas que chegavam à instituição através das crianças e adolescentes atendidos estavam relacionadas a casos de violência contra a mulher, abusos sexuais e violência física contra crianças e adolescentes, casamento infantil, trabalho infantil, aliciamento de crianças e adolescentes pelo tráfico de drogas. O Poder Público oferece poucos serviços à população, no ano de 2016 funcionavam escolas de ensino fundamental e o Centro de Referência de Assistência Social, o atendimento da Unidade Básica de Saúde e Creche, como aparelhos estruturados no bairro, só começaram a atender a população após uma manifestação popular.

Embora tenha havido um indiscutível crescimento em bairros periféricos tais como o antigo Alecrim II, agora chamado Thiago de Mello

19 Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf. Acesso: 25-9-2017.

20 A Ong Gerando Vida, associação civil sem fins lucrativos, atua desde 2008 com a missão de auxiliar na inclusão socioeconômica de mulheres, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. As principais temáticas estão relacionadas a superação da exploração sexual infanto-juvenil, o tráfico de pessoas e o trabalho infantil. Os projetos sociais são desenvolvidos nos bairros Praça da Bandeira, Rio de Janeiro – RJ e Alecrim II, Eunápolis, Bahia,

21 Atende 50 (cinquenta) crianças e adolescentes na cidade de Eunápolis Bahia, através de atividades de incentivo à leitura, reforço escolar, atividades artísticas e culturais e ações comunitárias informativas sobre direitos humanos.

II na cidade de Eunápolis, O seu desenvolvimento está longe de alcançar os padrões mínimos aceitáveis em termos de estrutura urbana; a falta de segurança pública impede a instalação de instituições financeiras de comodidade assim como os caixas eletrônicos nos mercados do bairro, ou as lotéricas fazendo com que haja um deslocamento até o centro ou bairro que disponha desse serviço. A não disposição lógica das ruas/vielas, dificultam dos direitos mais básicos como um simples recebimento de uma correspondência até os mais complexos, como receber atendimento pelo Samu. A localidade que antes era uma grande fazenda e que mais tarde foi parte loteada e outra parte invadida, ainda conserva os ares de “roça”, embora não propositalmente pelos seus moradores, mas por falta de investimentos por parte do poder público.

Entre as normas legais que garantem os direitos sociais para todas as pessoas no território brasileiro (art. 6.º da Constituição Federal), a saber: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, e o mundo da vida, como suas irregularidades e conflitos, está a administração política que precisa agir de forma crítica a fim de orquestrar as questões econômicas e sociais. A luta pelos direitos sociais passa a integrar o próprio status de cidadania, mas o que se observa, mesmo diante de tantos direitos garantidos na Constituição de 1988 é que o não-direito opera para a maioria da população marginalizada e empobrecida (Araújo, 2018). Segundo Bobbio (2004), o campo das normas que atribuem direitos ao homem aparece como aquele que é maior a defasagem entre a aplicação da norma e sua efetiva aplicação. Observa-se que a prevalência destas violações produz efeitos sociais que alcançam toda a sociedade, como a violência, o desemprego, e a morte precoce dos jovens.

Articular o desenvolvimento econômico e social significa cuidar do corpo social. O Estado Democrático de Direito significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais.²² Para fazer o Estado de Direito uma noção com significado real para a vida dos não privilegiados na América Latina, estes

22 Araújo, Danielle. Política Pública, Efetividade e Direitos Sociais. Revista Diké. Ano XVI, n.º 16, 2017, p. 412. Disponível em: <<http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1573>>. Acesso em: 25-9-2017.

governos estão obrigados a enfrentar a necessidade desesperada de reformas sociais (Méndez; O'donnel & Pinheiro, 2000).

De acordo com o Relatório Institucional da ONG Gerando Vida nº 02 (2015), Um dos motivos que tornam excluídos os moradores do Alecrim II, perpassa por questões tais como os sujeitos estarem fora da “rota” de desenvolvimento municipal, pois a comunidade por ser longe do centro da cidade, e por não ter uma estrutura que possibilite tal mobilidade está às margens deste crescimento. Há ainda questões tais como índices de escolaridade baixo, o que torna os trabalhadores residentes de tal comunidade como mão de obra “não qualificada” para a expansão social municipal não gozando das oportunidades de emprego advindas do crescimento urbano/econômico.

Ofertar os serviços públicos de qualidade que precisam ser efetivados pelo Estado passa por uma administração política capaz de planejar políticas públicas longitudinais que impactem de forma profunda as estruturas desiguais da sociedade.²³ O que a instituição não-governamental tem assinalado em âmbito deliberativo²⁴ é a importância de que investir em medidas preventivas e não repressivas, para tratar daquilo que se construiu como um problema social. Ao se investir em espaços de cultura e profissionalização, por exemplo, estaria aplanando novas bases de sociabilidade que não estejam construídas em normas sociais²⁵ fundamentadas na desigualdade como o trabalho infantil, o estupro de vulneráveis (casamento infantil), o aliciamento de crianças para o tráfico de drogas; ofertar cursos e atividades de geração de renda (os cursos precisam ser ofertados também próximos aos bairros periféricos ou oferecer condições materiais de deslocamento, além de se pensar preliminarmente instrumentos mais democráticos de comunicação de tais ofertas). São pontos estes fundamentais

23 Em outras palavras, o Estado brasileiro, implantado e construído a partir de um modelo importado de Portugal, configurou-se como uma entidade anterior, forte e robusta, que foi, paulatinamente, amalgamando a sociedade, e esta, por sua vez, foi dinamizando-o. Todavia, essa configuração estatal que vai tomando forma organiza a sociedade de uma maneira desigual, não só pelo fato de que possibilita aos grupos dominantes locais espaços de poder privilegiado dentro dessa dinâmica, como também por distribuir recursos e serviços deste Estado, como saúde, educação e saneamento básico, também de maneira desigual ao logo de sua formação e estruturação. Revista Sociedade e Contemporaneidade, Canoas: Ibpex, 2008, p. 183.

24 A instituição participa desde 2015 do Conselho Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil – Cometi, na cidade de Eunápolis, e dos Conselhos Estaduais de Assistência Social e da Criança e do Adolescente – RJ, e dos Conselhos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo no Rio de Janeiro e Bahi

25 De acordo com Bichieri (2013, p. 1), entende-se por normas sociais: [...] um padrão de comportamento tal que as pessoas têm uma preferência para seguir esse padrão quando acreditam que muitas das pessoas de sua rede de referência comportam-se desse jeito, muitas pessoas da sua rede de referência acham que pessoas como elas deveriam comportar-se desse jeito.

para se pensar em diminuição das desigualdades, que com investimentos de qualidade nas áreas de educação, saúde, cultura, profissionalização, por exemplo, vão influenciar em gerações mais capacitadas para o mercado de trabalho, e principalmente para novas escolhas para além da violência ou exclusão, rompendo assim com um ciclo de pobreza e desigualdade que se renova em nosso país. Vale ressaltar, que pensar em políticas públicas para populações periféricas transcende a operacionalização de um Centro de Referência de Assistência Social que congrega programas sociais para população de baixa renda, é pensar e planejar politicamente o fortalecimento da cidadania social.²⁶

A manifestação popular de 2015²⁷ realizada na rua²⁸ principal do bairro Alecrim II foi um marco do fortalecimento da cidadania e acesso aos direitos que a população teve a oportunidade de vivenciar em um espaço participativo e comunitário que se construiu de forma interna com a atuação de suas lideranças. A luta por direitos de pavimentação das ruas, atendimento médico de qualidade, início das atividades da creche local, e melhor qualidade da educação, começou a romper com o coronelismo local (claro, com muitas lutas neste campo social) e a comunidade passa reconhecer e legitimar a rua como espaço democrático para deliberação de suas problemáticas, demonstrando assim a fragilidade ou a não escuta de suas demandas nos espaços institucionais de deliberação.

Ora, não se fala em um processo linear, mas irregular e contraditório que compreende a própria cooptação²⁹ das lideranças populares pela administração política local, o que demonstra a assimetria³⁰ de forças entre

26 A noção de cidadania para Dagnino (2006, p. 154) pressupõe um processo de construção da cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos, projeto para uma nova sociabilidade, a partir de um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade o que implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos”.

27 Disponível em: <<http://www.rota51.com/home/2015/09/25/moradores-do-alecrim-reclamam-do-abandono-sofrido-principalmente-pelo-vereador-eleito-pelo-bairro/>>. Acesso: 25-9-2017.

28 Estudos de Ciência Política analisam como as manifestações nas ruas podem nos ajudar a refletir sobre os novos espaços de deliberação política diante do engessamento dos espaços institucionais. De acordo com Tatagiba (2014, p. 58) “os pobres têm encontrado brecha para emergir na cena pública com rosto e voz próprios, embora muitas vezes o que seja ouvido sejam fragmentos de discurso”.

29 Em que medida estaria em jogo uma redefinição da dinâmica clientelista, onde os espaços de participação passam a integrar — ao invés de confrontar — a lógica das relações privadas? (Tatagiba & Teixeira, 2006, p. 233).

30 Como sabemos, as relações entre governo e sociedade são marcadas por uma enorme assimetria de recursos — organizacionais, informacionais, financeiros, educacionais, dentre outros — que limita, em muito, as possibilidades do exercício da autonomia. Numa sociedade onde as carências urbanas são agravadas pelo desemprego e pela violência, onde as possibilidades de associar-se são cada vez mais restritas, os atores sociais entram no jogo político em condições marcadamente subalternas. Nesse contexto, encontram terreno muito

Estado e sociedade. As futuras análises desta relação entre a administração política e a associação comunitária que se formou com todas as dificuldades que se constituem as organizações associativas do país, vão mostrar o grau de cooptação ou de independência e fortalecimento social deste novo membro comunitário. Em muitas localidades do Brasil, o Estado de Direito e o império da lei têm sua aplicabilidade limitada. Isto ocorre em virtude de continuar imperando em muitos municípios o patrimonialismo,³¹ em que as relações pessoais imperam sobre instituições e a troca de favores perpetua concentrações extremas e duradouras de poder em poucas famílias ou grupos. A conquista de avanços sociais está diretamente relacionada a tais relações pessoais e tais trocas, o que — além de não ser legítimo ou ético — atenta contra a perspectiva de direitos. Neste contexto, a inclusão social é um processo lento e demorado que não acompanha a vida das pessoas.³²

Ponderações finais

A história das civilizações ocidentais sinaliza para a incapacidade das riquezas materiais de um país suprirem todas as necessidades sociais de uma nação. O equilíbrio econômico e social garante a qualidade de vida e o desenvolvimento humano para todos, pois a base de qualquer desenvolvimento nacional se perfaz na concretização da dignidade da pessoa humana (um dos fundamentos da República Federativa do Brasil — art 1.º, III da CF), uma vez que a vida é o maior de todos os valores. Assim, o desenvolvimento nacional, deve ser a conjugação entre o econômico e o social, deve acoplar em seu planejamento e programas a unidade necessária para se alcançar uma sociedade livre, justa e solidária (I); a erradicação

propício para o seu desenvolvimento e atualização, os vezos não democráticos de nossa cultura política, como o clientelismo, a cooptação, a troca de favores, etc. (Tatagiba & Teixeira, 2006, p. 229).

31 No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar — a esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração — está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas anti-particularistas (Holanda, 2004, p. 146).

32 Caderno de Educação em Direitos Humanos. Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília, 2013, p. 21.

da pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (III) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, nos termos da Constituição de 1988 (art. 3.º).

O que se pretende evidenciar com as discussões teóricas e os relatos de experiências apresentados no texto é a importância de uma administração política que rompa com a matriz patrimonialista e coronelista da sociedade brasileira, que se preocupe com um desenvolvimento mais igualitário e sustentável de um território, para além do crescimento econômico, demonstrando o cuidado não apenas com as gerações do presente, mas com as futuras gerações e com o compromisso de trabalhar pela inclusão econômica e social de todos e todas, responsabilidades que operam em caráter principiológico, mas também efetivo através de políticas públicas que obedeçam ao comando constitucional de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF).

Referências

- ARAÚJO, Danielle F. M.; S de. O poder social e a luta pela efetividade dos direitos sociais: um relato de experiência sobre o Alecrim II, no extremo sul da Bahia. In: ROCHA, C. R. G. M.; ROCHA, M. A. M. R & LIMA, T. A. L. (orgs.). *Direitos humanos, democracia e reflexões sobre o Brasil contemporâneo*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2018.
- BARRO, R. J. *Determinants of economic growth: a cross-country survey*. Cambridge, MA: MIT Press. 1997.
- BICHERI, C. *Norms, conventions and the power of expectations*. To appear in *Philosophy of Social Science*, N. Cartwright & E. Montuschi, eds., Oxford University Press. Fev 2013. Disponível em: <https://sites.sas.upenn.edu/behav-ethics/files/pss_oxford_feb.2013.pdf>. Acesso em: 18-9-2017, p. 1.
- BOBBIO, N. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. 14.^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 155.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, M. P. D. (org.). *Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 5-39.

- BRAVO, M. T. & VERA, S. F. Consideraciones metodológicas: una operacionalización del concepto de calidad de vida. *Revista Geográfica Venezolana*. Vol. 34, 1993.
- COMPARATO, F. K. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. pp. 102-3.
- COMPARATO, F. K. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, R. A. L. *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional – estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995, p. 78.
- COMPARATO, F. K. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. In: JAGUARIBE, H.; IGLESIAS, F.; WANDERLEY, G. S.; CHACON, V. & COMPARATO, F. *Brasil, sociedade democrática*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986, p. 410.
- DAGNINO, E. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal. In: Rio de Janeiro, (15): 45-65, janeiro / abril de 2006. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_EvelinaDagnino.pdf>. Acesso em: 18-9-2017, p. 154.
- DAHL, R. *A democracia e seus críticos*. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, pp. 196, 207.
- DINIZ, E. Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (orgs.). *sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2009, pp. 91-8.
- EINHORN, J. *The world bank's mission creep*. Foreign Affairs. 2001, pp. 22-35.
- EVANS, M. *Social participation in holistic perspective: Lessons from Europe*. AnzsoG Institute for Governance. University of Canberra, 2012.
- FAVARETO, A. da S. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial*. Doutorado em Ciência Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- FUKUYAMA, F. *Construção de estados: governo e organização mundial no século XXI*, trad. Nivaldo Montigelli Jr., Rio de Janeiro: Rocco, 2005, pp.15, 17, 18, 40, 53.

- FURTADO, C. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*. São Paulo, vol. 24, n.º 4 (96), pp. 483-6, outubro-dezembro, 2004.
- GIANNELLA, V. O **nexo pesquisa-ação**: qual conhecimento para que políticas?. In: CARRIZO, L. (ed.). *Gestión Local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*. Montevideo: Manoel Carbalha Edición, 2007, p. 12.
- HABERMAS, J. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 4.ª ed. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. 26.ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 146.
- MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G. & PINHEIRO, P. S. (orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- ORTEGA, A. C. *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia: Edufu, 2005.
- POSNER, R. A. The social costs of monopoly and regulation. *Journal of Political Economy*, 1975, p. 807-28.
- REALE, M. *Teoria tridimensional do direito*. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 57.
- SILVA, F. P. M. *Desenvolvimento territorial: a experiência do Sisal da Bahia*. Lauro de Freitas: Felipe Prado Macedo da Silva, 2015, pp. 18, 23, 24,25.
- SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 23.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 289, 314.
- STRAUSS, A. & CORBIN, J. *Bases de la investigación cualitativa: técnicas e procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Trad: Eva Zimmerman. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia, diciembre, 2002, p. 14.
- TATAGIBA, L. & TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia: velhos e novos desafios. *Revistas Civitas*, vol. 6. n.º 1. jan.-jun. Porto Alegre, 2006, pp. 229, 233.
- TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013: Sobre ciclos de protestos e democracia do Brasil. *Política e Sociedade*. Florianópolis. Vol. 13, n.º 28, set.-

dez. de 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p35>>. Acesso em: 25-9-2017.

WILLIAMSON, R. *Some corner of a foreing field: intervention and world order*. Nova York: St. Martin's Press, 1998.