



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO  
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO NO CAMPO  
CURSO DE TECNOLOGIA SUPERIOR EM GESTÃO PÚBLICA**

**TEREZA MARIA ANTONINO BRITO**

**O MODO DE FAZER POLÍTICA NUMA CIDADE DO INTERIOR DA PARAÍBA:  
entraves à política pública a partir  
da lógica dos favores.**

**SUMÉ – PB**

**2013**

**TEREZA MARIA ANTONINO BRITO**

**O MODO DE FAZER POLÍTICA NUMA CIDADE DO INTERIOR DA PARAÍBA:**  
entraves à política pública a partir da lógica dos favores

**Monografia apresentada ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.**

**Orientador: Professor Me. José Marciano Monteiro**

**SUMÉ – PB**

**2013**

B862m

Brito, Tereza Maria Antonino.

O modo de fazer política numa cidade do interior da Paraíba: entraves à política pública a partir da lógica dos favores. / Tereza Maria Antonino Brito. - Sumé: [s.n], 2017.

24p.

Orientador: Professor Dr. José Marciano Monteiro.

Artigo Científico (Trabalho de Conclusão de Curso) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso de Tecnologia Superior em Gestão Pública.

1. Gestão pública. 2. Política. 3. Cidade. 4. Políticas públicas. 5. Democracia. 6. Cultura política. 7. Desigualdade social. I. Monteiro, José Marciano. II. Valdonilson Barbosa dos Santos. III. José Irivaldo Alves Oliveira Silva. IV. Título

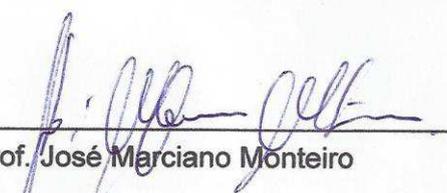
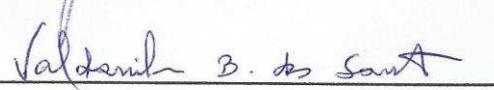
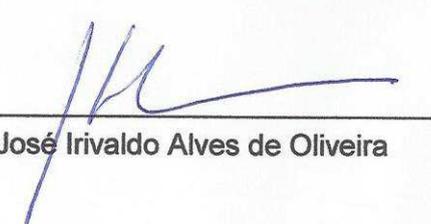
CDU 32(043.1)

**TEREZA MARIA ANTONINO BRITO**

**O MODO DE FAZER POLÍTICA NUMA CIDADE DO INTERIOR DA PARAÍBA:**  
Entraves à política pública a partir da lógica dos favores

**Monografia apresentada ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.**

**BANCA EXAMINADORA:**

 _____ Prof. José Marciano Monteiro	Nota ( <u>9,5</u> )
 _____ Prof. Valdonilson Barbosa dos Santos	Nota ( <u>9,5</u> )
 _____ Prof. José Irivaldo Alves de Oliveira	Nota ( <u>9,5</u> )
<b>Nota Final (Média)</b>	Nota ( <u>9,5</u> )

Aprovada em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo estabelecer a relação entre política pública e a cultura da dádiva da qual as relações são mediadas pelas trocas de favores, tendo como *lócus* de pesquisa o município de Serra Branca. A questão que nos conduziu a realizar essa pesquisa foi: De que forma a cultura da dádiva inibe a construção de políticas públicas? A nossa hipótese é a de que a lógica da dádiva se fundamenta nas relações sociais pautadas pela pessoalidade, enquanto que a política pública relaciona-se ao princípio da impessoalidade. Em termos metodológicos, foi realizado levantamento bibliográfico e trabalho de campo, bem como observação participante com anotações no Diário de Campo e entrevistas previamente elaboradas acerca de algumas questões que dizem respeito à temática. As questões foram aplicadas a 12 pessoas que trabalham ou trabalharam no espaço da prefeitura e no legislativo municipal, bem como as pessoas que recebem “ajudas” do poder público de Serra Branca. O estudo pode contribuir para uma nova percepção acerca das políticas públicas, percebendo os principais entraves a partir da lógica cultural que legitima práticas de violências simbólicas e de profundas desigualdades, as quais são aparentemente resolvidas através das “ajudas”.

**Palavras-chave:** Democracia. Política Pública. Cultura Política.

## **ABSTRACT**

This work aims to establish the relationship between public policy and the culture of donation which the relationships are mediated by exchanges of favors, with the locus of the research council of Sierra Blanca. The question that led us to undertake this research was: How does the culture of donation inhibits the development of public policies? Our hypothesis is that the logic of the gift is based on social relationships guided by personhood, while the policy relates to the principle of impartiality. In methodological terms, we performed literature review and fieldwork and participant observation with annotations in Field Diary interviews and previously elaborated about some issues that relate to the theme. The questions were applied to 12 people who work or have worked within the City Hall and the municipal legislature, as well as people who receive "help" from the government of Sierra Blanca. The study may contribute to a new perception about public policy, the main obstacles to realizing the logic that legitimizes cultural practices of symbolic violence and deep inequalities, which are apparently resolved through "aid".

**Keywords:** Democracy. Public Policy. Political Culture.

## **1 INTRODUÇÃO**

O debate acerca das políticas públicas, quase sempre, relaciona-se aos elementos institucionais. Fala-se em políticas públicas a partir dos processos de formulação, avaliação e implementação da política pública. Mas, quase sempre, não se estabelece uma análise enfocando as dificuldades da implantação das políticas públicas a partir de uma perspectiva que focalize o elemento cultural.

O presente trabalho tem por objetivo estabelecer a relação entre política pública e a cultura da dádiva da qual as relações são mediadas pelas trocas de favores, tendo como *lócus* de pesquisa o município de Serra Branca. A questão que nos conduziu a realizar essa pesquisa foi: De que forma a cultura da dádiva inibe a construção de políticas públicas?

A nossa hipótese é a de que a lógica da dádiva se fundamenta nas relações sociais pautadas pela pessoalidade, enquanto que a política pública relaciona-se ao princípio da impessoalidade.

Em termos metodológicos, foi realizado levantamento bibliográfico, bem como observação participante com anotações no Diário de Campo, acerca de algumas questões que dizem respeito à temática. As questões foram aplicadas a 12 pessoas que trabalham ou trabalharam no espaço da prefeitura e no legislativo municipal de Serra Branca.

Desta feita, e para responder a tal questão, o texto foi estruturado da seguinte forma: 1. Introdução; 2. Conceituando política e democracia; 3) Cultura política da dádiva: quando a ausência de políticas públicas se torna em presenças das ajudas; 4) Políticas públicas: quando a impessoalidade é um princípio; 5) O modo de fazer política numa cidade do interior da Paraíba: o caso de Serra Branca; e 6) Considerações finais.

## **2 CONCEITUANDO POLÍTICA E DEMOCRACIA**

Esmiuçar o termo “política” e “democracia” antes de qualquer aprofundamento nesse estudo é de grande relevância para o entendimento do

trabalho como um todo. Tal discursão se faz necessário tendo em vista a importância do tema diante o debate político atual. A palavra **política** deriva de *politikós*, de origem grega, e diz respeito aquilo que é da *polis* (Grécia Antiga), da cidade, ou seja, que é de interesse do ser humano enquanto cidadão. E foi nesse ambiente que Aristóteles, torna-se um dos pioneiros a tratar de política como uma prática inerente aos homens, o homem enquanto um *animal político*.

Para Aristóteles, política é uma ciência suprema da qual todas as outras são subordinadas e dependem da mesma para conduzir uma cidade. A política, portanto, realiza-se na esfera da *polis*. Sua tarefa é investigar qual a melhor forma de governo e quais instituições são capazes de garantir a felicidade coletiva. O bem para o qual esta ciência se destina difere profundamente do bem ético, visto que, para o filósofo grego, a política destina-se a um bem comum, bem este coletivo. A política, nesse sentido, relaciona-se ao mundo prático e não ao plano teórico como estabelecera Aristóteles, para a lógica e outras ciências a exemplo da metafísica. Concebe o homem como um animal social e político por natureza, onde os mesmos se associam para viver bem. O cidadão é alguém politicamente ativo e participante da coisa pública.

A partir dessa concepção o termo política deixa de ter apenas o sentido adjetivo de cidade. Ao longo do tempo foi se construindo um termo de “como lidar” na e com os assuntos e temas relacionados a *polis*. Desta feita, passa a se configurar no âmbito do fazer político. Fazer este que está associado com as ações do Estado e com os modos de interações que se estabelecem entre os indivíduos. O governo deve proporcionar o bem-estar para a sociedade, ao mesmo tempo em que deve estabelecer um compromisso com a coletividade, isto quando se constitui em um governo em seus moldes republicano.

Norberto Bobbio (2000), pensador contemporâneo, nos ensina que, falar em política, enquanto prática humana nos remete diretamente ao conceito de poder. Sua finalidade é indispensável para manutenção da ordem pública e defesa da integridade nacional. Na sua visão a política relaciona-se profundamente à esfera do Estado, na qual é responsável pela ordem social, bem como pelas ações coletivas. A política para este pensador não está mais relacionada a uma arte, mas sim as relações de poder que se instauram no mundo social. Esta influencia no pensamento de Bobbio (2000), advém do florentino Maquiavel, filósofo que instaura a compreensão de política a partir das

relações de poder socialmente construídas. Se a política se constitui a partir das relações de poder socialmente construída, a democracia, enquanto regime político, não poderia ser diferente.

A democracia, nesse sentido, não pode ser pensada tão somente a partir de uma concepção apriorística normativista; ou mesmo a partir de um dever ser. Esta deve ser compreendida também, e não somente, a partir de uma realidade empírica. Compreender a democracia a partir da realidade empírica é estabelecer uma compreensão acerca desse fenômeno a partir da realidade concreta na qual os indivíduos estabelecem suas relações de poder. Na qual os indivíduos se constroem enquanto cidadãos ou subcidadão.

Mas em que consiste a democracia? Pergunta que, ao primeiro momento, parece fácil, pois é algo intrínseco ao nosso cotidiano. Vivemos em uma democracia, mas talvez expressar com palavras, muitas pessoas teriam dificuldade, pois estudos mostram que até os segmentos mais escolarizados têm dificuldades em definir as diversas significações que o conceito adquiriu ao longo do tempo. Seus significados variam de acordo com nações e públicos e não envolve um padrão exatamente definido.

Há na literatura da Ciência Política contemporânea uma vasta gama de estudos acerca da democracia. Desde Bobbio (1979), Habermas (1997), bem como Shumpeter (1984), abordaram a temática da democracia, alguns pensando e atribuído o enfoque mais cultural outros o enfoque mais institucional. Monteiro (2012, p. 79), citando Shumpeter (1984), afirma que este sustenta a tese de que “não podemos pensar soberania popular como um posicionamento racional pela população ou por cada indivíduo acerca de uma determinada questão. Este autor compreende o cidadão como um “fantoche””. Shumpeter, nesse sentido, se detém a compreender a democracia como um método de escolha dos representantes. Claro, ele está pensando a democracia representativa. Para ele os procedimentos são mais importantes que o conteúdo. O elemento cultural não se é levado em consideração.

Bobbio, por exemplo, já compreende a democracia como um conjunto de regras para a formulação de maiorias, entre as quais vale destacar o peso igual

dos votos e ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado (MONTEIRO, 2012).

Ora, definir democracia é importante, mas não é suficiente, pois tal processo exige mais do que sua simples definição. A inclusão do público no âmbito das instituições e acompanhamento das ações através dos diversos mecanismos propostos é de alta relevância para uma democracia consolidada através do bom desempenho de governos e do poder público. É importante que se tenha clareza que, na constituição de uma sociedade democrática, a distinção entre o público e o privado se faz necessário. Nesse sentido, não se concebe democracia consolidada quando, na prática, há uma verdadeira confusão entre o público e o privado.

A cultura política fundamentada nas relações de favores possibilita essa verdadeira confusão. Visto que é através das relações pessoais que os indivíduos acessam, na esfera pública, esfera da impessoalidade, os bens públicos como se esses fossem privados. Como nos ensina Roberto DaMatta (1997), compreender a sociedade brasileira, marcada por profundas contradições e desigualdades, é lançar luz sobre a metáfora da Casa e da Rua. Pesando esses espaços não como estruturas físicas, mas como entidades morais que dizem muito sobre as relações sociais estabelecidas na sociedade brasileira.

São, na verdade, grandes “entidades morais”. Desse modo, o conjunto de valores de um indivíduo varia radicalmente conforme o contexto em que ele se encontra: no ambiente de sua casa, o indivíduo tende a acreditar no diálogo, na valorização das individualidades. Na rua, por outro lado, se aceita que todos devem ser tratados de forma igual segundo a “fria letra da lei”, de modo a manter a ordem. O contraste entre os dois conceitos é abrupto: a casa é o espaço da compreensão, do diálogo, da individualidade. A rua é o espaço da impessoalidade, do isolamento.

A casa, sobretudo, fala de relações harmoniosas e quando “somos postos para fora de casa”, acabamos por relacionar a Rua a alguns aspectos negativos, onde não somos mais pessoas e sim indivíduos regidos por regras e leis impessoais que estamos submetidos a cumprir. A rua e seus espaços são lugares

do anonimato, da “conseqüência dos seus atos” e por isso, tendemos a relacioná-la a um espaço perigoso.

Enquanto o tempo da casa é medido pela hora do almoço, da novela, etc., o tempo da rua é geralmente medido pelo relógio com horários e rotinas fixas. Mas você deve estar pensando “mas nem sempre é assim”. Claro, temos casos muito curiosos onde a casa invade a rua e vice-versa. Um grande exemplo da casa invadindo a rua é o comportamento de gestores públicos, que fazem do espaço da prefeitura sua casa, colocando todos os parentes nas Secretarias, como se essas fossem os quartos da casa e cada um tem o seu.

A metáfora da Casa e a Rua também nos ajuda a pensar a própria construção da cidadania em nosso país. E, claro, se nos serve, nos é útil, para pensar a cidadania, também nos é útil para pensar a democracia. Visto que não há democracia sem o exercício da cidadania. A casa como o espaço da individualidade e da pessoalidade, muitas vezes é transposta para o espaço da Rua, da impessoalidade. Por exemplo, a prefeitura como espaço do exercício do poder público, muitas vezes é encarada como o espaço da casa do administrador. Nesse sentido, a instituições passa a beneficiar muito mais aqueles que estão próximos pessoalmente ao prefeito.

E este desempenho das instituições, frustra tanto a realização de valores que orientaram a escolha do desenho institucional pela sociedade, como os interesses dos cidadãos. O efeito disso são a insatisfação e a desconfiança dos cidadãos perante as instituições do regime democrático. Os campos de ajuda remetem a um conjunto de necessidades circunscritas à carência de bens de consumo (educação, saúde, transporte, moradia) difíceis de serem equacionados no âmbito das mediações institucionais.

Essa frustração causada pela ineficiência do Estado gera uma cultura negativa, deficitária, que se arrasta por longos anos na história do país. A responsabilidade estatal automaticamente é depositada em empresas privadas que desempenham essa prestação de serviço eficaz, ou pelo menos deveria ser.

A instabilidade gerada por esse déficit favorece a cultura da dádiva, fortalecendo os laços de subserviência do cidadão para o gestor, uma vez que, as instituições não atende a seus interesses, o cidadão busca na pessoa do gestor a satisfação pessoal, dando continuidade ao círculo vicioso do “dar e receber” entre político/eleitor.

### **3 CULTURA POLÍTICA DA DÁDIVA: QUANDO A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SE TORNA EM PRESENCAS DAS AJUDAS**

Diferentemente do enfoque institucionalista, a cultura política da dádiva surge como um cimento das relações de mando e de subserviência, que permanece na relação cidadão/Estado. Debate contínuo sobre nossa cultura política, da questão de cidadania e suas relações com a pobreza.

A cidadania que, a priori, se concebe numa sociedade pautada em relações mais igualitária, se torna quase que inconcebível em sociedades marcadas pelas profundas desigualdades. Daí, autores como Jessé de Sousa (2003), entender as relações políticas no Brasil contemporâneo a partir do conceito de subcidadania. Ou seja, entende-se por subcidadania como sendo uma cidadania frágil na qual os indivíduos não são seres autônomos politicamente falando. A subcidadania se configura através de uma lógica na qual

o “subcidadão-cliente” perde caracteres de cidadão ao negar sua autonomia em favor da dependência, da lealdade e da subserviência à autoridade, deixando de reconhecer os direitos enquanto tais. Esses são vistos como dádivas ou favores atribuídos pelo compadre/padrinho/patrão/chefe e não como obrigações do poder público em relação a cidadãos livres e iguais. (Godoy, 2007, p. 07).

É o que acontece com uma boa parte dos brasileiros, principalmente esses que se encontram excluídos do acesso aos bens básicos, como alimentação. Esses indivíduos ficam eminentemente dependentes de ações por parte da gestão pública, quando esta não consegue realizar por meio de políticas públicas, as “ajudas” e as relações pautadas na dádiva é o que passam a vigorar. Os

indivíduos, por assim dizer, se tornam subservientes de uma relação que socialmente se estabelece de forma desigual.

O gestor público deve está verdadeiramente comprometido com o interesse público. Porém, o que se observa é que, muitos, aproveitam das necessidades de seus eleitores para se beneficiarem politicamente. Iludem eleitores beneficiando-lhes paliativamente, com ajudas momentâneas, seja na obtenção de emprego ou em outras mediações requisitadas para obtenção de serviços básicos, agravando ainda mais a pobreza que assola o país, visto que, “campos de ajuda” não acaba com pobreza, bem como, impede que o cidadão exerça de fato sua cidadania, a política de ajudas possibilita a construção de uma subcidadania.

A cultura da dádiva implica no exercício da subcidadania no momento em que o eleitor comercializa seu voto. A “ajuda” constitui uma categoria relacional que remete à reciprocidade. A gratidão do eleitor deve ser demonstrada na hora do voto, materializando seu reconhecimento.

A “ajuda” estabelece uma relação muito próxima com a caridade, evocando a natureza pessoal das relações já identificadas por DaMatta (1979), no contexto das interações sociais, que modulavam não só o espaço das trocas cotidianas mas a esfera da representação política. Emerge, nesse sentido, e em tais circunstâncias, a noção de pessoa comprometida em apoiar os necessitados com os quais estabelecem vínculos e formas de reconhecimento ou consideração (Cardoso de Oliveira, 2006) condizentes com a identificação entre indivíduos e suas comunidades imediatas.

A lógica política pensada através da lógica cultural da dádiva possibilita compreender o fenômeno da política através de outras lógicas culturais nas quais as relações de troca são fundamentais, trocando, domestico meu parceiro, e se for bem sucedido, se der mais do que recebo, posso fazer dele, segundo uma metáfora melanésia, “um cachorro que vem lambe a mão do dono” (MAUSS, 1974, p. 81).

Na concepção de Mauss (1974), em sua obra *Ensaio sobre dádiva*, a dádiva aproxima o doador do receptor, tornando-os semelhantes, que não existe dádiva sem a expectativa de retribuição. Práticas comuns no domínio privado das fazendas e engenhos coloniais. A cultura política da dádiva sobreviveu à escravidão, e, assim, a forma peculiar dos coronéis chegou até os

dias atuais. Mudando apenas o cenário e os atores. As relações de mando/subserviência que estão na base da cultura da dádiva contribuíram e ainda contribui para as desigualdades sociais, fato marcante na República Brasileira.

A dádiva dentro de um contexto republicano substitui os direitos básicos de cidadania, que não nos foram outorgados pelo liberalismo caboclo que aqui aportou na passagem do século (SALES, 1993).

Sales (1993) chama a atenção à forma de como a obtenção de favores, reforça a crença de os grandes “coronéis” persistirem na cultura politicamente dominando os mais fragilizados economicamente. E o entendimento para a pobreza brasileira começa a ser esmiuçada, sabendo-se que tal pobreza não é só uma questão econômica, mas também diz respeito com as submissões política e social.

As considerações de Sales são criticadas por Vera Teles (2006, p. 12) onde afirma que o problema está além das análises de Sales. Diria Sales que, no nordeste a pobreza está relacionada com o mandonismo local e a subserviência, a mesma alista a cultura da dádiva unicamente às populações pobres nordestinas. Teles vê a situação além do nordeste, esta tradição assola todo o país, reproduzindo a desigualdade no Brasil.

O coronelismo que, pela história deveria está extinto, a partir de outras lógicas bem mais sofisticadas, permanece enraizado na cultura brasileira, garantido a obtenção de favores necessários para mando e riqueza dos coronéis atuais, hoje nos papéis dos “grandes” do local.

A luta pelo poder transpassa os valores morais e constitucionais, uma vez que, o interesse particular dos políticos se sobrepõe ao interesse público, tornando a máquina pública o meio político um instrumento hábil à consecução dos seus objetivos pessoais. Prefeitos, principalmente de cidades do interior, se “apossam” de prefeituras e a tratam como propriedades sua e usa dos mecanismos estatais para obtenção de barganha.

Acordos milionários, troca de cargos prometidos, prática de atos ilícitos, denúncias das falácias cometidas por adversários, doação de alimentos, medicamentos, enfim, muitas são as práticas de gestores locais que reproduzem a lógica da dádiva, através das trocas de favores.

Na concepção jurídica a categoria da “dádiva”, tornou-se um conceito genérico utilizado pelos profissionais de direito, para designar tudo àquilo que é oferecido pelo postulante, afim de obtenção de votos, é elencado como crime eleitoral, definidos como ação política de aliciamento e influência na prática política do eleitor.

Nesse sentido, a lógica da dádiva poderá se tornar um obstáculo para a consolidação da democracia, haja vista que esta se pauta em ideais de igualdade; enquanto que aquela se fundamenta em processos hierárquicos de subserviência regidos pelas desigualdades. Assim, as políticas públicas podem sofrer impedimentos em suas execuções e implantações quando a lógica das trocas e favores permeiam o cenário.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS: QUANDO A IMPESSOALIDADE É UM PRINCÍPIO**

Surgida nos EUA, às políticas públicas foram introduzidas no governo por Robert McNamara, em 1948, com a premissa de enfatizar nos estudos sobre a ação dos governos. Posteriormente inserida na Europa, a área vai surgir com teorias explicativas sobre o papel do Estado e governo. Os estudos e pesquisas europeias, nessa área, se concentravam mais na análise sobre Estado e suas instituições, do que, na produção do governo, defendida pelos EUA. No governo propriamente dito a introdução de política pública como subsídio das decisões do governo é obra da Guerra Fria e valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências.

A disciplina nasce como subárea da ciência política, como um ramo para entender como e por que o governo seleciona determinadas ações. Nos últimos tempos o campo das políticas públicas, assim como instituições, regras e modelos que conduzem para sua decisão, elaboração, implementação e avaliação, auferem importância.

Apesar da visibilidade nesta área está crescendo, países com democracias recentes, a exemplo os da América Latina, ainda não conseguiu formar coalizões

políticas capazes de equacionar a questão de como desenhar políticas públicas capazes de estimular o desenvolvimento econômico e de promover inclusão social. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública (SOUZA, 2003).

#### 4.1 O QUE SE ENTENDE POR POLÍTICA PÚBLICA?

Não existe uma única definição a respeito do conceito de política pública, em geral são campos multidisciplinares e suas teorias são construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. Numa linguagem popular, são as maneiras as quais os direitos garantidos pelo Estado são concretizados, interferindo principalmente na sociedade mais precária. É o compromisso entre Estado e sociedade garantindo a efetivação desses direitos.

A ciência política tradicional sempre encarou as *policies* como um resultado das dinâmicas de enfrentamento, disputa de poder e resolução de interesses entre autores (*politics*) (SECCHI, 2010).

Tratando-se em “pais” fundadores da área de políticas públicas destaca-se: H. Lawell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Sendo a definição de Laswell a mais conhecida. Dentre os autores estudiosos do tema, destaca-se Theodore J. Lowi que propôs uma reviravolta na relação entre política (*politics*) e políticas públicas (*public policies*).

“*Policies* determina *politics*”, ou seja, que as políticas públicas determinam a dinâmica política. Em outras palavras, dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam (LOWI, 1972).

Com a contribuição de Lowi (1972), verificou-se que o conteúdo de uma política pública pode determinar o processo político.

SOUZA (2003) através de um recorte nos apresenta algumas definições sobre políticas públicas, apresentadas pelo quadro abaixo:

**Quadro 1 – Definições de Políticas Públicas**

<b>Autor</b>	<b>Definição de Políticas Públicas</b>	<b>Ano da obra</b>
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas	1995
Lynn	Conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.	1980
Peters	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através da delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.	1986
Dye	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.	1984
Laswell	Responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.	1958

**Fonte:** SOUZA (2003)

Após esse exercício, a autora apresenta o seu entendimento sobre políticas públicas:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de política pública constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2003, p. 26).

No ponto de vista conceitual a política pública em geral, como já foi falada anteriormente, é considerado campo multidisciplinar, assim seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Sendo assim, uma teoria geral da política pública tem que ser construída em várias vertentes, sabendo que, as políticas públicas repercutem na economia e na sociedade em geral. Nesse contexto explica-se o porquê da inter-relação entre Estado, política, economia, cultura e sociedade.

Para que essa política alcance a eficiência almejada, é necessário além dos trâmites legais governamentais, um acompanhamento da sociedade e

participação em todas as fases da concretização da mesma. Fases que são caracterizadas pela identificação dos problemas cotidianos dessa sociedade, em seguida pela formulação de um plano para enfrentá-las, decidir e elencar quais ações são prioritárias, acompanhar sua implementação e finalizar avaliando seus efeitos.

Percebe-se, diante disso, que a construção da política pública perpassa para que melhor seja desenvolvida pela participação da sociedade. A participação se dá quando se tem construído uma esfera pública na qual os indivíduos possam participar de igual para igual. A construção e efetivação da política pública ao mesmo tempo que advém da ação coletiva por parte do Estado, também necessita para se efetivar do elemento da cidadania. Uma sociedade em que a cidadania é frágil, há uma grande possibilidade de fragilidade na democracia e conseqüentemente na efetivação de políticas públicas. Esse o motivo de estabelecer a relação entre cultura da dádiva e políticas públicas.

#### 4.2 RELAÇÕES DA CULTURA DA DÁDIVA COM POLÍTICAS PÚBLICAS

A convivência permanente entre novos e antigos valores é que permite que a cultura política seja o reflexo de um processo de construção permanente e que os valores dos atores sociais recebam a influência dos acontecimentos da política, conforme “a interpretação que captam das ações dos atores do mundo da política oficial, governamental” (Gohn, 1999, p. 56).

A cultura política brasileira apresenta uma história polêmica. Muitos são os limites que impedem a consolidação das políticas públicas na democracia do país. Atitudes, orientações marcadas pela lógica do clientelismo, do favor e estimuladoras do atendimento residual, deturpam que as mesmas tenham o êxito desejado, inviabilizando suas prerrogativas legais inscritas na Constituição. O clientelismo e o paternalismo

reproduzem, na esfera política, relações de favorecimento e proteção, imprimindo a necessidade de retribuição. São relações de troca e compartilhamento mútuo de interesses. Apesar de expressarem uma desigualdade, fundamentam-se na reciprocidade. O clientelismo e o paternalismo atribuem uma

condição de dependência do cidadão-eleitor, tolhendo sua autonomia e imputando-lhe a subserviência à autoridade, ao pai, o protetor dos desamparados. (GODOY, 2007, p. 07)

No Brasil, a abolição do regime autoritário não significou a superação das práticas de elitismo e clientelismo, o que caracterizam o estilo de fazer política no país, regido por práticas autoritárias e hierarquizantes. Mas não se pode considerar que esse modelo seja cristalizado no tempo. A incidência do clientelismo na democracia brasileira se caracteriza decisivamente, no sentido de imprimir nas políticas públicas, uma cultura que fragiliza a ideia do direito e fortalece a ideia da dádiva e do favor.

A gestão sob esse enfoque é desarticulada e fragmentada e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões descontínuas, que não superam a miséria e só reproduzem uma relação de “dar e receber” entre ricos poderosos e pobres desafortunados. A estes não cabem direitos, e sim, restam favores de provedores privados, que por muitas vezes munidos de poderes e recursos públicos, se apropriam como forma de controlar e manter sua rede de clientela.

Nesse enfoque, a democracia se fragiliza, e em tempos de crise e exclusão, as necessidades sociais transformam-se em moeda de troca para obtenção de favores, nutrindo esse ciclo hostil que inviabiliza o caráter público e afiançador de direitos. A construção de políticas públicas se torna ineficientes e muitas vezes inexistentes, principalmente em pequenas cidades, estas são regidas por gestões em que políticas públicas não são prioridades em seus governos, o circuito de “ajuda”, reconhecimento e retribuição supõe um fluxo de continuidade na reposição de trocas e a cultura da dádiva se perpetua de governo em governo.

E, quando algum gestor desenvolve alguma política pública, projeto ou obra, muitas vezes são interrompidos por novos gestores de esquerda, que após novas eleições, assume o cargo e barram o trabalho de seu adversário político, obstruindo o progresso e o desenvolvimento da cidade pautado em um espírito público e republicano.

## 5 O MODO DE FAZER POLÍTICA NUMA CIDADE DO INTERIOR DA PARAÍBA: O CASO DE SERRA BRANCA

Localizado a 220 km da capital do Estado da Paraíba, o município de Serra Branca está localizado na região geográfica denominada “Cariris da Paraíba”, especificamente na Micro-região dos Cariris Velhos. Com uma área de 1.034 km, possui clima semiárido quente, e caracterizado pela vegetação da caatinga.

A emancipação política do município deu-se pela Lei nº 2.065 de 27 de abril de 1959. Desmembrada do município de São João do Cariri, Serra Branca era intitulada naquele tempo como uma cidade próspera, visto que, demonstrada apta economicamente, já que era um dos municípios do cariri que mais contribuía com as finanças do Estado e sua população era a maior da comarca.

Desde sua divisão com o município vizinho, a administração da nova cidade fora disputada por duas famílias, fato que marcava a hegemonia das famílias Brito e Gaudêncio perante a região. A família Brito predominava em São João do Cariri e a família Gaudêncio em Serra Branca.

O interventor e primeiro prefeito do município foi Aderbal Chagas Brito, por um período de seis meses até que fosse realizada a primeira eleição na cidade e no mesmo ano da instalação foi eleito prefeito de Serra Branca Manoel Gaudêncio Neto, e desde então até 1988 a família Gaudêncio continuou no poder, se não fosse por titulares da família, era por aliados. Segundo populares, na verdade, a família Gaudêncio só teve de fato uma oposição declarada quando afiliados do PT (Partidos dos trabalhadores) ingressou na política local.

O recordista de mandatos no município é o atual gestor Eduardo José Torreão Mota, mais conhecido como “Dudu”. Nunca perdera uma eleição e seu maior adversário foi Luiz José Mamede de Lima, Zizo, que mesmo diante de tantas campanhas, venceu apenas uma, justamente a que não competiu com o atual prefeito Dudu.

Como se explica o fato de uma família imperar numa cidade por tantas gestões? E um único prefeito ser imbatível nas urnas? O jeito de governar poderia ser uma das respostas. Mas em que práticas se pautam esse jeito de governar? Quais políticas públicas tem feito com que o mesmo permanecesse no poder durante tanto tempo? E com tamanha força política?

Desde sua emancipação, e mesmo antes, Serra Branca, em termos político, tem se constituído a partir de práticas como o clientelismo; prática esta ou modo de ser que tem assumido as relações entre elite e população; tem propiciado as relações de subserviência entre a gestão municipal e seus cidadãos. Assim, práticas assistencialistas eram e ainda são comuns, para suprir as necessidades das famílias. As trocas de favores se constituem em uma rede de relações sociais na qual os indivíduos disponibilizam o que tem para construir a relação. O gestor público, por possuir uma condição econômica mais favorável, por possuir um maior *quantum de capital*, reproduz também a lógica dos favores, fazendo da prefeitura sua casa.

Esta foi a marca da família Gaudêncio, a ajuda. Daí que surgia as “paixões” pelos grupos políticos chegando até a romper laços familiares. (MOREIRA, 2009, P. 48) e esta cultura “apaixonada” é um fato nítido e declarado no município até os dias de hoje. A política, para tanto, antes de se constituir como uma arte, como pensara Aristóteles, ou uma ação que visa o bem de todos. Ela tem se constituído, em Serra Branca, como uma prática social fundamentada nas redes pessoais de relações. Os mais próximos do gestor tem um acesso maior aos bens públicos. Ou seja, a lógica da metáfora da Casa e da Rua, enquanto lógica moral das redes de reações sociais, conforme abordado por DaMatta (1997), operacionaliza nesse universo.

O município é marcado e recortado por profundas desigualdades sócio-econômicas. A maioria da população sobrevive com menos de um salário mínimo. O que tem tornado a prefeitura uma “Casa” na qual o atendimento se mensura a partir das relações pessoais que se constrói. O acesso ao remédio, para a pessoa enferma, bem como uma ambulância para conduzir a um hospital, perpassa pelo acesso à pessoa e não a instituição de forma impessoal. Isto contribui para o entendimento de que o “bom gestor” é aquele que permite as pessoas ter acesso a tais bens e outros. Vê-se que este acesso a bens como remédio, bem como a alimentos e outras necessidades básicas decorre-se da ausência de uma concretização de direitos basilares.

Quando da aplicação do questionário acerca do que as pessoas acham a respeito do modo de fazer política ajudando as pessoas. Nas falas dos entrevistados identificamos as seguintes afirmações acerca das “ajudas”:

01 - “na verdade, para os pobres é importante. Mas seria interessante que o gestor implantasse as políticas públicas para o bem da sociedade”;

02 – “Essa política de ajuda é muito importante, principalmente para aqueles mais carentes. Eles necessitam e muito da ajuda do prefeito”. Agora é bom que o prefeito gere emprego para as pessoas não estarem na prefeitura pedindo ajudas”;

03 – “Sou contra a política de ajudas, mas a necessidade fala mais alto, porque o pobre não pode esperar. O gestor deveria procurar meios eficazes e contínuos para melhoria da situação social e econômica do cidadão que procura ajuda”;

04 – “Acho certo, o prefeito é pra ajudar, principalmente com remédio e carro para levar o doente no hospital”;

05 – “Não acho correto às ajudas, prefeito não é para ajudar ninguém, mas sim trazer infraestrutura para a cidade”;

Percebe-se a partir das falas dos entrevistados que a “ajuda” para os mais carentes materialmente falando, é correta. Ou seja, a ausência de garantia de direitos basilares para a maior parte da população, que é carente, e que sobrevive com um salário mínimo, leva as pessoas a legitimarem a prática política pautada em relações permeadas pelas “ajudas”. A política, nesse sentido, passa a ser operacionalizada por uma lógica cultural típica de um contexto de carências materiais e de ausências de políticas públicas.

Destaca-se que as “ajudas” na maioria das falas se direcionam para os mais carentes, os “pobres”. Esses são os desprovidos em sua grande maioria de capital cultural como de capital econômico, como nos ensina Bourdieu (2009). Essa ausência desses dois tipos de capitais que estruturam as relações numa sociedade moderna, conduz a outras práticas para se ter acesso ao bem público. Ou seja, o acesso aos bens públicos, mesmo que esses sejam bens básicos, se

dá por meio das redes de relações pessoais. E se constituem num contexto em que os indivíduos, ao invés de serem cidadãos, se tornam subcidadãos, uma vez que não possuem autonomia econômica e política.

O salário que ganham mal dá para garantir as necessidades básicas. Essas são garantidas através do acesso a prefeitura ou mesmo a figura do prefeito. Este é concebido, portanto, aos olhos da maioria dos beneficiados “como um homem de bom coração”, uma vez que na hora que as pessoas mais precisam ele está para ajudar. Ou seja, a ausência desse capital cultural (Bourdieu, 2007) , somadas as necessidades básicas que o ser humano precisa e que nesse contexto é negado, não permite as pessoas perceberem que essas formas de ajuda não se trata de um ato de bondade; mas, ao contrário, trata-se de uma violência (Bourdieu, 2007), uma vez que nega o acesso ao bem público como sendo um direito.

Não conceber o acesso ao bem público como sendo um direito, mas como uma relação pautada no favor, permite e contribui para o esvaziamento da cidadania e, conseqüentemente, a condução de uma democracia mais fragilizada. Os favores fortalecem as redes de troca que, em última instância, desemboca no voto como a principal moeda de troca.

A “Casa” adentra assim ao mundo da “Rua”, ou seja, a prefeitura que é um espaço público passa a ser concebida e regida pela lógica privada da casa. Daí práticas como clientelismo, assistencialismo e nepotismo se materializarem nessa esfera de forma quase que “natural”, sem que se percebam, por parte dessas pessoas mais carentes, a lógica que domina essas relações que se fundamentam em profundas hierarquias. No qual o prefeito fica no polo dominante como sendo aquele provedor da bondade. Como se a prefeitura fosse sua e que, portanto, está doando, ajudando os mais carentes. Perde-se, assim, o caráter republicano e democrático, haja visto que os “seus” tem acesso enquanto que os “opositores” perdem esse acesso.

A política deixa de ser um bem público e passa a ser um bem privado. Perde-se o sentido republicano. Ao perder esse sentido, as políticas públicas se tornam quase sempre secundária. Por isso que quando perguntado a respeito do

que as pessoas entendem por política pública, a maioria não soube responder. Confundem política pública com o órgão público. E aqueles que acham interessantes, ainda afirmam que é importante a prática das ajudas principalmente para os mais necessitados. Não percebem, assim, que a política pública pode sanar essas carências, a partir de uma lógica que não mais perpassa pela pessoa, mas que perpassa por um processo institucionalizado de impessoalidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão que nos conduziu a essa pesquisa foi: de que forma a cultura da dádiva inibe a construção de políticas públicas? A nossa hipótese foi a de que a lógica da dádiva se fundamenta nas relações sociais pautadas pela pessoalidade, enquanto que a política pública relaciona-se ao princípio da impessoalidade.

Portanto, constatou-se e verificou-se partir das observações em *lócus* e através das falas dos entrevistados que a lógica de favores, permeada pela cultura da dádiva, algo muito característico do cariri paraibano, e em Serra Branca, especificamente, inibe a construção de políticas públicas, bem como o acesso aos bens público como um direito, o que fragiliza a cidadania e a construção de uma sociedade democrática fundamentada em valores republicanos.

Isto claro, associado ao profundo processo de desigualdade existente no município que tem possibilitado os indivíduos a serem concebidos como subcidadãos, uma vez que os mesmos não possuem autonomia política e econômica que possibilitem entender que as “ajudas”, antes de funcionar como uma bondade, por parte do gestor, funciona como um vício cultural que imprime nos indivíduos um modo de comportamento que perpassa pelas relações pessoais; contrariando, assim, a lógica da construção, formação e implementação das políticas públicas que são regidas pelo princípio constitucional da impessoalidade.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Marxismo e Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_, **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, Pierre. Os três estados do capital cultural. In: Nogueira, Maria Alice e CATANI, Afrânio (Orgs.). **Escritos de Educação**. 9ª Ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2007. (p. 71-81).

DAGNINO, E. Sociedade civil espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

\_\_\_\_\_. **A Casa & a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997.

GODOY, José Henrique de. **Reciprocidade desigual: família e política na história do Brasil**. In: \_\_\_\_\_ “Da opulência à ganância: coronelismo e mudança social no Oeste Paulista (1889-1930)”. Tese defendida na Universidade de São Paulo em abril de 2007.

HABERMAS, Jurgen. Cap. VII, Política Deliberativa: Um Conceito Procedimental de Democracia, p. 9-55 e Cap. VIII, O Papel da Sociedade Civil e a Nova Esfera Pública In: \_\_\_\_\_ **Direito e Democracia: entre facticidade e Validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 (p. 57-121)

LIMA, Adelânia Gouveia et.al (Org.). Serra Branca: histórias e memórias de Serra Branca e seus distritos. In: **Traços históricos e culturais do cariri paraibano**. João Pessoa, 2012.

MAUSS, M. [1923-24]. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: \_\_\_\_\_. **Sociologia e Antropologia**. v. II. São Paulo: Edusp, 1974.

MOTEIRO, J. M. Conselhos de direitos e direitos nos conselhos: O papel dos Conselhos de Direitos no processo de democratização. In: SILVA, J. I. A. O. et. al. (Org.) **Cidadania, educação e direitos humanos no semiárido**. Campina

Grande: Editora da Universidade Federal de Campina Grande, 2012. (p. 77-103)

MOREIRA, Márcio Macêdo. **Uma história da emancipação política de Serra Branca (1947-1960)**. João Pessoa: UEFP, 2209.

NÓBREGA JR. J. M. P. A Semidemocracia Brasileira: autoritarismo ou democracia? ***Sociologias***, Porto Alegre, Abr 2010, no.23, p.74-141.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. **Direitos republicanos, identidades coletivas e esfera pública no Brasil e no Quebec**. In: BARREIRA, C.; PALMEIRA M. (Org.). *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006. p. 51-85.

SALES, Teresa. **“Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº. 25, São Paulo: ANPOCS, 1993.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. (p. 39-83)

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, (p. 20-45)

SOUSA, Estelita Antonino. **Fatos históricos de Serra Branca**. 2008.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma Sociologia Política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. (p. 295 -376)

TELLES, Vera da Silva. **Cultura da dádiva, avesso da cidadania**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº25, São Paulo: ANPOCS, 2006.