

O MITO DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA: AS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PÚBLICA E O CONFRONTO COM PRÁTICAS SOCIAIS PERVERSAS

Gisele dos Reis Cruz¹

Resumo: Este artigo trata das novas práticas sociais expressas na participação da população em espaços de debate visando à elaboração de políticas públicas. São experiências democráticas engendradas a partir da descentralização político-administrativa, iniciada no final da década de 80 e consolidada durante a década de 90. Estas novas práticas são baseadas na interação entre governo e sociedade, significando a possibilidade da construção de novas relações de poder. O artigo mostra que as características históricas e sociais dificultam a construção de novas relações de poder, com destaque para a centralização política e administrativa que marcou a história da sociedade brasileira desde a colonização e que foi reforçada em períodos autoritários, quando a participação da sociedade foi desestimulada, gerando a apatia política. O instrumento de análise é o Fórum de Desenvolvimento Local do município de Paraty/RJ, no qual a adesão de alguns grupos é difícil devido à tendência do governo local em centralizar as decisões, gerando o sentimento de ineficácia política.

Palavras-chave: centralização; democracia; participação; descentralização

Abstract: This article is about new social practices like the population participation in spaces debate, to aim at elaboration of public politics. These democratic experiences have been developed with the administrative politic decentralization, initiated in the late eighties and consolidated in the nineties These new practices are based in interaction between government and society, meaning the construction of new power relations. The

¹ Professora Titular da Universidade Salgado de Oliveira (universo) - Doutora em Sociologia pelo Iuperj.

article shows that the historic and social characteristics make difficult the construction of new power relations, emphasizing the administrative and politic centralization that marked the Brazilian society history since colonization and it was reinforced in the authoritarian periods, when the population participation was not stimulated, producing politic apathy. The analyze is about the local development forum in Paraty city, in Rio de Janeiro, in which the adhesion of some groups is difficult because the local government tends to centralize the decisions, producing the feel of politic inefficacy.

Key words: centralization; democracy; participation; decentralization

A sociedade brasileira, historicamente, tem sido marcada por relações de poder baseadas na hierarquia e na assimetria, configurando-se uma situação na qual os representantes do poder público tendem a concentrar unicamente em suas mãos a tarefa de decidir sobre políticas. A participação política da população foi marcada por rupturas em virtude dos períodos ditatoriais experimentados pela sociedade brasileira, mais especificamente, o período do Estado Novo e dos governos militares.

Durante a vigência do Estado Novo de Vargas e dos governos militares, a sociedade foi cerceada de todas as formas em seu direito de opinar e de se organizar para a prática política, recrudescendo-se a centralização do poder nas instâncias do Estado. Estes períodos teriam contribuído para o reforço de uma cultura política de pouca participação, já que o envolvimento com a política implicava em correr riscos sendo levada a cabo somente por grupos que atuavam clandestinamente. Os períodos de redemocratização, de 45 a 64 e pós 1985, propiciaram à sociedade maior liberdade para se organizar e reivindicar demandas junto ao poder público. O nível de organização e de representação dos interesses de diversos segmentos sociais aumentou consideravelmente com a proliferação de partidos que passaram a disputar entre si o voto do eleitor, sendo que o sistema eleitoral brasileiro foi se aperfeiçoando cada vez mais com ampliação do sufrágio, permitindo a inserção política de novos segmentos.

Este artigo irá tratar, especificamente, das práticas sociais impetradas com a redemocratização brasileira iniciada no início da década de 80, quando se passou a estimular a adesão da população a processos participativos visando à implantação de políticas públicas direcionadas para reais demandas sociais. O que estará sendo analisado são as experiências de gestão pública integrada baseadas na colaboração entre governo e sociedade. Estas práticas trazem, implicitamente, um projeto de democratização das relações de poder na medida em que canais de interconexão entre o poder público e a sociedade são criados, possibilitando uma aproximação entre os que planejam as políticas públicas e os beneficiários destas. Isto é, o processo de elaboração das políticas passa a ser responsabilidade também das populações-alvo.

A introdução da participação ampliada no processo de debate e implementação de políticas públicas tem como objetivo principal conferir aos segmentos sociais interessados o envolvimento direto no modus operandi da política. Assim, ao menos teoricamente, os atores sociais envolvidos estariam adquirindo uma parcela de poder que, até então, encontrava-se unicamente nas mãos do governo. Isso porque participar ativamente do debate e da implantação de políticas que lhes dizem diretamente respeito significaria a possibilidade de transformar as condições de vida das populações envolvidas. Dentre as experiências participativas que vêm sendo implantadas em todo o país, três tipos se destacam: os conselhos municipais setoriais, o orçamento participativo e os fóruns de debate.

A gestão democrática envolvendo os setores público e privado tem significado a atuação da sociedade em assuntos que, até então, eram de exclusividade do Estado, como orçamentos públicos e alocação de recursos. Embora determinadas prerrogativas sejam ainda exclusivamente do Estado, a ampliação da participação da população remete a uma certa divisão de responsabilidade na medida em que o próprio governo estimula a co-gestão pública. Sendo assim, estas experiências de participação representariam novas práticas sociais instituídas em um contexto de descentralização administrativa e desconcentração do poder, que teria tido início a partir da promulgação da Carta Magna de 1988 e encontrado o seu ápice durante a década de 90. Estas novas formas de vivenciar a democracia vêm confrontando-se com práticas políticas baseadas na centralização das decisões nas mãos das elites dirigentes.

As experiências participativas constituem-se em espaços onde os indivíduos podem cobrar do governo o cumprimento de seu programa governamental, colaborar na elaboração de projetos e principalmente expressar que tipo de política pública é mais eficaz para a melhoria de suas condições de vida. Em outras palavras, a consolidação de instrumentos participativos envolvendo governo e sociedade seria uma possibilidade real de reverter as relações assimétricas de poder, convertendo-as em uma divisão mais igualitária do poder ou em relações mais simétricas.

Apresento então a seguinte questão: em que medida novas práticas sociais permitem a superação de práticas anteriores? No caso desse novo modelo de gestão pública, a sua simples implantação leva a mudanças nas práticas sociais historicamente construídas possibilitando a democratização das relações de poder? Esta nova modalidade de gestão pública depende da interiorização de novos comportamentos tanto por parte da elite política como por parte da população, sobretudo dos segmentos até então excluídos do processo político. Ou seja, significa que formas de vivenciar e pensar o sistema político e a relação entre governo e sociedade precisam ser alteradas com vistas à obtenção de resultados virtuosos, já que a população é chamada a dividir responsabilidades com o governo no que diz respeito à geração de políticas públicas.

Estas novas práticas democráticas têm se deparado com uma dupla dificuldade: de um lado, determinados grupos não são facilmente mobilizados para a participação por ainda se verem como totalmente dependentes das decisões e ações governamentais, sendo incapazes de se enxergarem como parceiros do poder público; de outro, os representantes das instâncias governamentais tendem a resistir à intervenção da sociedade nos assuntos públicos, mantendo uma atitude centralizadora no que se refere às decisões. Desse modo, percebe-se que novas práticas sociais são engendradas a partir de um tipo de engenharia política que, em alguns casos, parte da própria administração pública, mas os seus resultados dependem da forma como os atores sociais respondem a estes novos estímulos. A implantação de parcerias entre governo e sociedade direcionadas para a elaboração de políticas insere-se no processo de descentralização política e administrativa, iniciado no final da década de 80, contrapondo-se às ações centralizadoras características da realidade

brasileira. Porém, as práticas ligadas à centralização político-administrativa ainda imprimem um forte traço à forma como as políticas públicas são elaboradas e geridas, especialmente em pequenas localidades, dificultando a consolidação de um novo tipo de gestão pública.

A dificuldade na adoção de um novo modelo de gestão pública tem relação direta com a forma como os atores locais experimentaram e vivenciaram a prática democrática e com o tipo de relação estabelecida entre governo e sociedade. Nesse sentido, a cultura de pouca participação por parte de alguns segmentos sociais e as atitudes centralizadoras por parte do governo não podem ser compreendidas sem nos atermos às características históricas da sociedade brasileira, dentre elas, a centralização político-administrativa e as experiências autoritárias.

Este tema será tratado tendo como base uma pesquisa empírica por mim realizada, cujos dados mostram a interferência de experiências historicamente vivenciadas sobre as práticas sociais contemporâneas de pequenas populações. O estudo empírico foi realizado no município de Paraty, no Estado do Rio de Janeiro, cujo instrumento de análise foi o Fórum de Desenvolvimento Local, uma modalidade de prática participativa direcionada para o envolvimento direto da população local na promoção do desenvolvimento sócio-econômico de pequenos municípios. Os dados aparecerão sob a forma de situações observadas e relatos dos integrantes e não-integrantes do fórum, com a utilização, portanto, da técnica da história oral tendo em mente que os discursos retratam a forma como os entrevistados percebem a realidade política e social.²

A Sociedade Brasileira e os Fatores Históricos: a centralização político-administrativa

O processo de centralização político-administrativa brasileira tem suas origens históricas na forma como o país foi organizado durante sua colonização. Quem nos fornece uma criteriosa análise sobre este percurso é Raymundo Faoro. O autor destaca a forma como

² Os entrevistados não serão identificados, como forma de preservar o seu anonimato.

se originou o Estado português e sua organização política, econômica e social para mostrar suas repercussões no processo de construção da organização social brasileira. O Estado português foi construído sob a égide da centralização do poder no soberano, o Rei, que retirava seu instrumento de poder da terra em uma época em que as rendas eram predominantemente derivadas da exploração do solo. Na verdade, como bem destaca Faoro, a conjugação de duas características, o rei senhor da guerra e o rei senhor de terras imensas, levou à transformação do domínio em soberania, o que impediu a constituição de uma camada autônoma formada por nobres proprietários, mesmo com a dispersão do poder real em domínios. A centralização do poder era tal que inexistia uma camada de intermediários entre o Rei e os súditos no que diz respeito às relações públicas. (FAORO, 1975)

Faoro distingue bem a transição que teria havido do Estado-patrimonialista para o Estado-estamental-burocrático a partir de mudanças na economia. A primeira fase teria sido a do patriarcalismo, anterior ao quadro administrativo, orientado pelas relações da economia natural com limitada ação do mercado e pouco uso do dinheiro, sendo a atividade econômica marcada basicamente pela agricultura. A segunda fase teria se caracterizado pelo patrimonialismo-estamental, identificado por um quadro administrativo que se faz órgão de domínio. A tônica do governo deslocou-se dos proprietários de terras e aristocratas feudais para o quadro administrativo, em função da complexidade da economia, marcada pelo comércio urbano e pelas atividades lucrativas que se tornaram o suporte econômico com o desenvolvimento da economia monetária. Faoro destaca que o objetivo último do Estamento era assessorar o poder, mantendo-o nas mãos do rei, originando-se de cima.

A definição de Maquiavel nos é útil para compreendermos o tipo de organização política e administrativa que foi transplantado para o Brasil. O autor reconhece dois tipos de principado, o feudal e o patrimonial, sendo o último caracterizado por suas relações com o quadro administrativo. (MAQUIAVEL, 1995) Na monarquia patrimonial – que foi transplantada para o Brasil – o rei se elevava sobre todos os súditos, era senhor da riqueza territorial e dono de todas as atividades econômicas, constatando-se que a economia e a sociedade como um todo representavam uma extensão da casa do soberano.

Dessa forma, o rei dirigia a economia como se fosse sua empresa e o sistema patrimonial prendia os servidores a uma rede patriarcal, onde nenhuma exploração industrial e comercial estava isenta do controle do príncipe.

O ponto central é que a estrutura social do Estado-patrimonialista-estamental português foi transplantada para o Brasil-colônia, prevalecendo o regime centralizador. A exploração do pau-brasil e a colonização do território se deram dentro da ordem econômica do patrimonialismo, evoluído para o capitalismo de Estado, assessorado pelo estamento-burocrático através de: feitorias ou colônias comerciais, militares e particulares; fazendas ou colônias de produção agrícola, destinadas à exportação para a metrópole; colônias ou estabelecimentos de população fixa, onde predomina o consumo local. (FAORO, op cit)

Após a Independência, a centralização excessiva do poder sob as bases do Estado burocrático continuou a ser preponderante na reorganização constitucional e administrativa do Brasil independente, embora os defensores da descentralização e do autonomismo local, agrupados na facção liberal, tenham vivido períodos de força política, sobretudo quando conseguiram instituir o Código do Processo Criminal e o Ato Adicional. O Código do Processo Criminal, promulgado em 1832, foi inspirado na versão norte-americana do self-government e tinha como principal objetivo a revigoração do município, tornando-o centro das autoridades locais, descentralizadas. Com esta lei, os senhores rurais conquistaram a impunidade criminal e restauraram o caudilhismo territorial. O Ato adicional de 1834, por sua vez, representava a reforma constitucional, cuja aspiração unificava os liberais, divididos entre moderados e exaltados. Seu objetivo foi introduzir definições mais democráticas na Carta outorgada de 1824 visando a constituição da monarquia federativa e do regime federal, o qual seria o meio termo entre a liberdade local e o governo central. (FAORO, idem)

De acordo com Faoro, estas pequenas vitórias por parte dos liberais não duraram muito tempo, logo culminando na regressão para o Estado centralizador. Primeiramente, como bem assinalado pelo autor, a onipotência da autonomia local conferida pelo Código do Processo Criminal levou a disputas sangrentas nas eleições, onde se discutiam as predominâncias locais, os ódios entre as famílias, as

impunidades dos assaltos à propriedade e dos bandos dos chefes locais, o que fez com que o interior fosse comparado a uma sociedade bárbara, em contraste com a civilização das cidades.

Após a revitalização das bases econômicas e sociais do estamento, pôs-se em prática uma política de fortalecimento do poder central, na qual uma das medidas fundamentais foi a “Lei de Interpretação”, de 1840, cujo conteúdo significava o cerceamento das amplas atribuições provinciais a fim de organizar os poderes das assembleias legislativas, com o argumento de que não havia uma clara discriminação de competências entre Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e o Centro. Um dos principais instrumentos de que se utilizaram os defensores do restabelecimento da monarquia centralizadora foi o Poder Moderador que conferia ao Imperador a soberania política e o controle de toda a organização político-social através do Conselho de Estado e do Senado vitalício. A função do Poder Moderador seria garantir a manutenção da Independência, o equilíbrio e a harmonia dos demais Poderes e, para isso, tinha a faculdade de dissolver a Câmara dos Deputados e nomear ou demitir livremente os Ministros de Estado. (FAORO, *idem*)

O Segundo Reinado representou, na história brasileira, o marco da reação conservadora e da política centralizadora da monarquia que, voltada para a construção de sua máquina administrativa e governamental, não atentou para a realidade, construindo tudo de cima sem consultar a nação, de forma que a organização política nasceu dos arbitrários golpes de leis e decretos. Ou seja, as reformas políticas precederam as reformas sociais no sentido de que os problemas sociais e políticos eram debatidos no campo abstrato das idéias, contribuindo para a apatia política do povo.

A excessiva centralização administrativa com sua política ditada de cima não permitia que o povo adquirisse consciência política e, tampouco uma cultura de participação, prevalecendo principalmente em pequenas localidades uma relação baseada na assimetria, expressa nas várias formas de clientelismo. Isso porque a centralização administrativa geralmente era acompanhada pela concentração do poder político nas mãos dos representantes do poder público. Durante os períodos autoritários da República, a sociedade brasileira assistiu a governos repressores, cujo objetivo, entre outros, era pôr em práticas determinados programas de desenvolvimento econômico, sendo

necessário, para tanto, dificultar o processo de organização política dos grupos sociais.

No caso do Estado Novo, a tentativa de centralização política por parte do governo federal estava ligada ao projeto econômico e social calcado na industrialização capitalista que, a partir da revolução de 30, foi colocado em prática. O setor industrial passou então a ser o centro da acumulação de capital no país em substituição ao modelo agrário exportador profundamente abalado com a crise de 1929, que acarretou uma queda nos preços dos produtos agrícolas no mercado externo, trazendo à tona a fragilidade de uma economia dependente da exportação de produtos primários. O processo de industrialização no Brasil teve um papel decisivo do Estado sob influência da ideologia desenvolvimentista em oposição ao liberalismo clássico, que estava desacreditado devido à crise econômica que afetava as economias capitalistas desenvolvidas. Enfatizava-se então a necessidade de incrementar a ação estatal na economia e na política através do planejamento global que incluía o controle sobre o processo de participação das camadas trabalhadoras, dando início ao modelo corporativista de representação de interesses no qual os sindicatos eram tutelados pelo Estado. (MANTEGA, 1992)

Durante os governos militares, a lógica de reprimir os movimentos sociais e de diluir o confronto de classes tendo em vista implementar um modelo de desenvolvimento econômico voltava a operar. O objetivo era promover o desenvolvimento sócio-econômico através da abertura ao capital estrangeiro em resposta à crise do modelo desenvolvimentista iniciado na década de 30. As demandas dos setores do capital multinacional e associado foram inseridas num programa modernizante-conservador mais amplo, como forma de obter apoio de outros setores. (DREIFUSS, 1986) Neste contexto, a participação política das massas foi totalmente desencorajada, contribuindo para o fortalecimento de práticas sociais direcionadas para a concentração do poder.

Com a redemocratização, a partir do final da década de 70, a sociedade brasileira tem assistido a experiências de descentralização política e administrativa, cuja lógica é distribuir não somente recursos entre Estados e municípios, mas também o poder político. A Constituição de 1988 veio formalizar esse processo pois define a participação das coletividades no processo de gerenciamento público

tendo em vista a consolidação da democracia. Nesse contexto, o tema da descentralização tornou-se um consenso nos últimos anos entre correntes ideológicas à direita e à esquerda, adquirindo um lugar de destaque no processo de reforma do Estado. Isso porque se passou a acreditar em seus efeitos positivos no sentido de potencializar tanto a eficácia da gestão pública como a democratização das relações políticas. Como destaca Arretche, passou-se a supor que formas descentralizadas de prestação e alocação de serviços seriam mais democráticas, fortalecendo, por conseguinte, a democracia. (1996:44) Em virtude disso, a centralização político-administrativa passou a ser associada a práticas não-democráticas e à ausência de transparência das decisões, impossibilitando o controle social das ações do governo e reforçando o clientelismo.

Nesse contexto, emerge um pensamento oposto ao da época de implantação do Welfare State na Europa, quando se acreditava que a centralização era um requisito básico para a superação de problemas como desigualdade e pobreza, resultando na destituição do papel dos governos locais de proverem serviços sociais. Melo afirma que, a partir da década de 70, o paradigma da centralização da organização do setor público mostrou-se ineficaz dando margem à emergência da descentralização, que se transformou em um discurso recorrente na análise dos problemas sociais, econômicos e políticos. Por exemplo, em países como a França, Itália e Espanha foram empreendidas importantes reformas descentralizadoras pelos governos socialistas, sendo associadas à promoção da democracia direta e ao fortalecimento de mecanismos de accountability. (MELO, 1996:12)

A defesa da descentralização tornou-se uma bandeira também de correntes à direita do espectro político pois, a partir da década de 80, governos neoliberais passaram a receitá-la como um meio de acabar com a crise fiscal e a má aplicação dos recursos. Sendo assim, instituições como o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram-se veículos de difusão global da descentralização. (MELO, *idem*)

No caso dos países recém-saídos de experiências autoritárias, como o Brasil, a descentralização passou a ser entendida como um importante requisito para a consolidação da democratização. Isso porque o autoritarismo burocrático do regime militar brasileiro era caracterizado pela excessiva centralização do poder político e

administrativo, de forma que a descentralização surge como um princípio ordenador das mudanças para os setores da esquerda no final da década de 70. Desse modo, na Nova República, a esquerda e a direita uniram-se e engendraram uma coalizão frouxamente articulada, mas que conferiu um forte viés municipalista à Constituição de 1988 e às diversas propostas políticas. Ou seja, descentralização passou a significar democratização.

O que se observa é que esta nova estratégia do Estado fundamentava-se em uma nova forma de se conceber a participação, que passou a ser vista não mais como incompatível com um bom governo. Ao contrário, o que se requer é justamente o aprofundamento da democracia por meio de instrumentos de poder que expressem o dinamismo da sociedade. O novo lugar conferido à participação se contrapunha à associação anterior entre participação e ingovernabilidade, fortalecida, sobretudo por análises feitas durante as décadas de 60 e 70 que destacavam o efeito desestabilizador da expansão das franquias e dos direitos democráticos. (DINIZ, 1997).

Outras análises sugeriram a partir da década de 70 em contraposição à visão ortodoxa dominante. As novas análises se voltam para a relação entre os principais grupos organizados e o processo de formação de políticas, sendo que o conceito de governabilidade adquire três novas dimensões: 1. Capacidade do governo para identificar problemas e formular as políticas apropriadas para o seu enfrentamento; 2. Capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas; 3. Capacidade de liderança do Estado.

É neste contexto que emergem as experiências participativas que procuram engendrar novas práticas sociais contrárias as desenvolvidas pelas práticas centralizadoras e autoritárias. As modalidades de gestão pública representam a tentativa de colocar em prática um tipo de administração pública calcada na divisão de poder, sendo imprescindível a adesão dos grupos organizados da sociedade e principalmente a abertura por parte do poder público à ingerência da população nos assuntos públicos. Porém, as práticas sociais tanto por parte da população como por parte dos governos locais ainda são influenciadas pela lógica da centralização. De um lado, os governos locais têm dificuldade em acatar as decisões tomadas nestes espaços de debate; de outro, determinados segmentos sociais, sobretudo os mais

pobres e menos instruídos não se sentem capazes de participar politicamente, contribuindo para a manutenção de relações desiguais de poder. Há ainda os segmentos que não se interessam em participar ativamente do processo de tomada de decisão por não acreditarem na obtenção de resultados virtuosos devido à tendência por parte do governo em manter as decisões em suas mãos, perpetuando práticas sociais centralizadoras. Sendo assim, a consolidação de novas práticas sociais a partir de um novo modelo de administração pública centrado na distribuição de poder esbarra em fatores institucionais, históricos, sociais e culturais das diversas localidades, o que pode ser verificado pelos dados empíricos abaixo.

Novas Práticas Sociais: a experiência do fórum de desenvolvimento local do Município de Paraty/RJ

A sobrevivência de práticas sociais baseadas na centralização política e administrativa é facilmente atestada através de estudos empíricos direcionados para a análise das experiências de co-gestão pública. Ao empreender uma pesquisa empírica sobre o fórum de desenvolvimento local do município de Paraty, no Estado do Rio de Janeiro, pude constatar a dificuldade de pôr em prática a desconcentração do poder.³ Os fóruns de desenvolvimento local (fóruns Dlis) fazem parte de uma nova estratégia implantada pelo governo federal denominada Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – Dlis, inspirada na Agenda 21 Local e aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992. A implantação da estratégia de Dlis visa ao fomento do desenvolvimento econômico, social e cultural de pequenas localidades, sendo direcionada para municípios ou localidades com até 45.000 habitantes e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A finalidade do modelo de Dlis é propiciar o surgimento de comunidades mais sustentáveis no sentido do atendimento de suas necessidades imediatas, da descoberta de suas vocações locais e no desenvolvimento de suas potencialidades específicas com vistas ao aproveitamento de suas vantagens locais.

³ Esta pesquisa foi realizada para o desenvolvimento de minha tese de doutorado pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj).

As experiências de Dlis vêm sendo realizadas em bairros, em povoados, em distritos, em municípios e em microrregiões e consistem nos seguintes requisitos: 1. Na participação do poder local, porém em parceria com o mercado e a sociedade civil; 2. Na transferência de recursos exógenos e na mobilização de recursos endógenos, públicos ou privados; 3. Na presença de agentes de desenvolvimento governamentais, empresariais e da sociedade civil, capacitados para a promoção do desenvolvimento de suas comunidades; 4. No despertar da população para a importância das vantagens de um processo de cooperação para o alcance do desenvolvimento econômico-social, aplicando-se, para tanto, estratégias de comunicação social e de marketing compatíveis com o processo desejado; 5. Em uma nova dinâmica econômica integrada baseada no local, de modo a estimular a diversidade econômica e a complementaridade dos empreendimentos visando a sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

A estratégia de Dlis vinha sendo utilizada em diversos programas do governo federal como o chamado Comunidade Ativa, lançado em 1999. Contudo, este programa não mais existe pois foi desarticulado pelo governo federal, trazendo a tona o tema da descontinuidade administrativa, uma das principais causas da não-obtenção de resultados concretos. O programa Comunidade Ativa visava à promoção do desenvolvimento social a partir do estímulo a iniciativas das populações locais, baseando-se, portanto, em um modelo específico de democracia participativa, cujo instrumento de ação era o fórum de desenvolvimento local. A intenção dos idealizadores do programa Comunidade Ativa era implantar o modelo de gestão pública voltada para a elaboração, formulação e implementação de políticas públicas, o que significa dizer, tornar as comunidades locais parceiras em potencial dos governos locais no processo de desenvolvimento econômico-social. Para a realização desse objetivo, o governo federal se utilizava de experiências bem sucedidas de estratégias de gestão participativas como, por exemplo, orçamentos e planejamentos participativos. Após o término do programa Comunidade Ativa, o Sebrae passou a ser o principal articulador da estratégia Dlis.

A pesquisa empírica por mim realizada ocorreu durante os anos de 2002 e 2003, com a utilização da metodologia qualitativa,

compreendendo observação das reuniões do fórum e realização de entrevistas semi-abertas com membros e não-membros do fórum Dlis. A cidade de Paraty veio a conhecer a experiência deste fórum participativo voltado para a integração entre governo e população no mês de junho do ano 2000, quando foi firmado um convênio entre o Sebrae, através do Programa de Emprego e Renda – Proder e a prefeitura municipal. Após uma intensa mobilização da população local, foi realizado um encontro entre os diversos segmentos econômicos e profissionais da cidade sob orientação de um consultor da Fundação Getúlio Vargas, responsável pelo processo de capacitação da população para a participação, que teve duração de três meses. (CRUZ, 2005)

Desde o início de suas atividades, o fórum Dlis de Paraty vem se deparando com inúmeras dificuldades para alcançar o objetivo para o qual foi criado: elaborar e implantar junto ao governo local políticas públicas que melhorem o bem-estar da população, ao mesmo tempo em que promova o desenvolvimento sustentável do município. Primeiramente, os organizadores do fórum vêm se defrontando com atitudes do próprio poder público local que se recusa a tornar-se um parceiro de fato do fórum, seja através da indiferença do poder legislativo em relação às ações do fórum, seja por meio da tendência à centralização das decisões por parte do Executivo.

Em segundo lugar, a população paratiense tem se mostrado pouco engajada nas ações do fórum no sentido de que apenas um número reduzido de pessoas se compromete realmente com as atividades delineadas. Em terceiro lugar, os organizadores do fórum vêm encontrando dificuldades para gerar uma participação consistente e sistemática por parte dos diversos segmentos sociais e econômicos do município e também ações articuladas baseadas na cooperação, comprometendo o poder de pressão sobre o poder público.

A pouca adesão de determinados grupos sociais é influenciada também por fatores de ordem geográfica, pois os segmentos mais pobres e com pouca instrução tendem a residir em locais distantes, como as ilhas e os distritos rurais. As reuniões do fórum geralmente são no centro da cidade, com exceção de uns poucos encontros que foram realizados em ilhas visando a justamente atrair um número maior de participantes. No entanto, é gritante a influência de vivências históricas sobre as práticas sociais atuais. O pouco interesse em aderir às ações

do fórum tem uma relação direta com a forma como a população local percebe o sistema político que, por sua vez, expressa o tipo de interação histórica estabelecida entre governo e sociedade.

A cidade de Paraty já experimentou outras tentativas de abertura do poder público à participação cidadã sem obter resultados virtuosos devido à tendência centralizadora por parte do Executivo municipal. Um dos casos mais ilustres foi o confronto que se estabeleceu entre a prefeitura e o Conselho Municipal de Turismo no que diz respeito ao controle e supervisão dos recursos. Um ex-membro deste Conselho e empresário relata em sua fala:

“Tudo que não é dominado pela prefeitura, ela tem dificuldades de apoiar, eu tenho uma experiência que não é muito boa com o Conselho de Turismo que tinha autonomia perante a prefeitura, uma parceria que dividia o poder com a prefeitura. Na medida em que algumas pessoas da prefeitura viram que não tinham total domínio sobre o Conselho, este ficou com dificuldade de atuar. Com o fórum é a mesma coisa, a prefeitura não tem total domínio, não sabe o que vai acontecer e se sente insegura.”

O próprio depoimento acima alerta para a dificuldade do poder Executivo em lidar com o processo participativo engendrado pelo fórum, exatamente porque práticas participativas implicam na desconcentração do poder. Em função disso, muitas ações consideradas prioritárias pelos membros do fórum não são atendidas pelo poder público municipal, em uma clara desconsideração pelo que é demandado pela sociedade no espaço do fórum. Um integrante do fórum afirma:

“Nem sempre as demandas são atendidas, a questão do lixo por exemplo, nós fizemos o diagnóstico, levantamos os problemas, mas é muito lento [...] foi decidido sobre a coleta seletiva do lixo para resolver o problema do lixão, e isso até hoje ainda não foi implantado.”

A tentativa de centralização das decisões e ações por parte da prefeitura se manifesta não somente no âmbito de sua relação com o fórum, mas é uma prática arraigada na sociedade local, dificultando

uma relação mais próxima entre governo e sociedade. Isso se torna perceptível quando direcionamos o olhar para o tipo de interação que se estabelece entre o governo local e as organizações civis existentes nos município de Paraty. Embora alguns entrevistados tenham afirmado que a prefeitura estimula a organização da sociedade, o seu diálogo com as associações nem sempre adquire um caráter democrático. Por exemplo, em conversa formal com o Presidente da Associação de Maricultores de Paraty, constatei que o poder executivo municipal tende a elaborar e desenvolver projetos sociais sem consultar ou levar em conta a opinião das organizações voltadas para a atividade em questão. Seguindo este caminho, a prefeitura mostrou-se interessada em pôr em prática um projeto de maricultura desenvolvido por entidades de fora do município, desconsiderando o projeto elaborado pela Associação de Maricultores da cidade de Paraty, o que mostra uma tendência centralizadora por parte do executivo municipal. Um integrante desta Associação destaca:

“Algumas coisas que foram implantadas na pesca foram em desacordo com a associação, não adiantou opinar, então a associação se afasta [...] Todo projeto tem que estar adaptado de acordo com as necessidades locais. Não adianta vir um projeto de fora para adaptar aqui e com pessoas que não se preocupam se vai dar certo ou não, estão preocupados com o ganho que vai dar o projeto [...] Nós estamos preocupados porque isso vai desmerecer a atividade da maricultura no local, não podemos aceitar projetos duvidosos, nós temos que reivindicar projetos que dêem certo de imediato, para dar credibilidade ao pescador, nós estamos tirando ele de uma pesca milenar para outra atividade, é uma mudança de valores muito grande, essa atividade tem que começar aos poucos para depois ir se expandindo [...] não é como esses projetos grandes com equipamentos que custam uma fortuna, propondo um manejo difícilimo, não dá certo. O pescador sabe que aquele responsável pelo projeto ganhou, menos ele.”

O fato de o poder público local não estabelecer uma parceria de fato com o fórum Dlis acaba por gerar um fraco engajamento por parte da população, reforçando a visão de que uma ação participativa é pouco eficaz. Mais ainda, fortalece atitudes apáticas que expressam a

visão de que ao governo compete a elaboração e implantação de políticas. A histórica centralização política e administrativa por parte dos governos acabaram por gerar um desconhecimento por parte de determinados segmentos acerca da importância de uma inserção política mais atuante, pois atitudes autoritárias e centralizadoras não estimulam a prática cidadã, criando indivíduos pouco acostumados a intervir nos assuntos públicos.

Há por detrás de alguns discursos a idéia de que o governo eleito tem uma função, relacionada à construção de projetos e a sua implementação. À sociedade caberia apenas a escolha daqueles que irão agir para o bem-estar da população, não sendo tarefa das populações diretamente atendidas pelas políticas públicas delineadas a contribuição para a melhoria de suas próprias condições de vida. Porém, a adoção de experiências participativas tem como filosofia justamente a modificação da forma de atuação política da sociedade. Ou seja, as populações interessadas devem deixar de ser meramente beneficiárias das políticas sociais para serem também as responsáveis pela concretização das políticas públicas. No entanto, a dificuldade de alguns segmentos da população em visualizar um novo tipo de inserção no processo político acaba por reproduzir e fortalecer a distância entre governo e sociedade.

Por exemplo, estive presente em uma reunião promovida pelo fórum Dlis de Paraty, na qual participavam membros do Sebrae, do governo e alguns pescadores. O objetivo da reunião era discutir com os pescadores os direitos que possuem como, por exemplo, o salário-defeso em épocas de proibição da pesca. Muitos pescadores de Paraty não possuem sequer os documentos necessários para a obtenção do benefício, levando os representantes do fórum a se reunirem para mostrar aos pescadores as iniciativas que devem ser tomadas para se obter o benefício. Ao se discutir os direitos dos pescadores, os problemas com a pesca no município acabaram se tornando o tema central da reunião, chegando-se à conclusão de que os pescadores deviam se preparar e se organizar para o desenvolvimento de atividades alternativas à pesca como, por exemplo, a maricultura. Durante a reunião, um dos representantes dos pescadores chamou a atenção para o fato de que alguns não se sentem dispostos a se organizarem para defender seus interesses ou para concretizar políticas a favor da

pesca. E estaria por detrás dessa atitude a idéia de que cabe ao governo a tarefa de resolver os problemas do setor. Assim, o seguinte discurso é sempre recorrente, segundo o representante dos pescadores: “Eu votei no governo para ele correr atrás para mim”.

O grau de adesão às práticas participativas tem uma relação direta com a forma como os indivíduos percebem o papel do eu no sistema político. Como as experiências vividas têm sido pautadas pela concentração do poder político, os atores acabam por introjetar um sentimento de ineficácia política no sentido de se sentirem pouco capazes para o exercício democrático. Porém, a percepção do papel do eu no sistema político não é o único fator que propicia uma maior ou menor participação, mas também a percepção acerca da relação governo/sociedade ou, mais precisamente, da própria dinâmica do sistema político.

A forma como os indivíduos percebem a interação entre a sociedade e o governo depende de dois fatores: da posição do governo frente à inserção da sociedade no processo político, no presente; e das formas históricas assumidas pela relação entre governo e sociedade. Considero todavia que o segundo fator tende a influenciar mais fortemente a crença ou não dos indivíduos no estabelecimento de uma relação governo/sociedade baseada em parâmetros horizontais. Isto é, se os indivíduos possuem uma experiência histórica pautada no autoritarismo, no verticalismo e na centralização das ações tendem a ver com descrença a possibilidade de uma dispersão do poder, dificultando a consolidação de novas práticas sociais baseadas na simetria de poder.

A não-confiança em uma possível modificação das relações de poder acaba por engessar comportamentos e atitudes que seriam fundamentais para uma nova interação entre governo e sociedade. Isso porque se os indivíduos não acreditam que a adoção de um comportamento mais participativo pode vir a constranger o poder público a interagir de forma positiva com os cidadãos, não sentirão disposição em participar de debates e discussões com representantes do governo. É como se percebessem o funcionamento do sistema político como algo dado, não passível de ser modificado. De um modo geral, instrumentos como fóruns de debate são percebidos, por alguns segmentos, como incapazes de impor ao poder público uma mudança de atitude.

Em minha pesquisa empírica, pude notar claramente este tipo de percepção por parte de alguns grupos sociais, especialmente entre indivíduos instruídos que possuem uma visão crítica acerca do processo político. Estes, influenciados por experiências participativas anteriores, cujos resultados não foram muito positivos, não crêem que a organização da sociedade em torno de um fórum irá trazer resultados benéficos para a população. Isso porque o governo local já esteve em uma posição anterior de firmar compromissos com a sociedade para a implantação de determinadas políticas públicas o que, na realidade, não se concretizou devido à tendência por parte do Executivo municipal de centralizar as decisões e as ações, muitas vezes, sem estabelecer um diálogo com a sociedade organizada. O depoimento de uma empresária local confirma isso.

(Com relação às práticas centralizadoras do governo) “[...] tudo isso leva ao desânimo, dá para entender porque as pessoas desanimam, porque elas não levam as coisas avante, porque você começa a topar com uma muralha, isso não faz sentido, porque qual a razão de não conversarem com a gente? O poder público não está acostumado a dividir espaço, ele está acostumado que as coisas aconteçam de cima para baixo, então o que o Dlis e as associações estão tentando fazer é de baixo para cima, eles não estão preparados para isso.”

Os dados de minha pesquisa empírica, embora seja um estudo de caso, nos revelam a enorme influência da vivência histórica sobre as atitudes e práticas dos atores sociais. Isso não quer dizer que novas práticas sociais não possam ser implantadas com sucesso, mas que têm um longo caminho a percorrer até tornarem-se parte da cultura da população. Embora a sociedade brasileira esteja assistindo a novas modalidades de gestão pública, estas ainda esbarram em grandes entraves representados pela tendência por parte do governo de adotar atitudes centralizadoras e autoritárias, sendo uma espécie de resquício das velhas práticas sociais engendradas desde o início da formação do Estado nacional. Isso quer dizer que novas práticas sociais precisam ser vivenciadas durante um longo período de tempo para que se tornem capazes de modificar as relações tradicionais de poder rumo a um aperfeiçoamento da democracia.

Podemos concluir que a introdução de novas práticas sociais baseadas na descentralização administrativa não necessariamente leva à democratização das relações de poder. Embora alguns estudos apontem a descentralização política como um dos fatores que teriam contribuído para uma nova forma de gestão pública, há que se notar, a exemplo dos trabalhos de Bava (1995) e Arretche (1996), que descentralização administrativa nem sempre é acompanhada por uma descentralização decisória ou por uma democratização do poder local. Sob esta ótica, Massollo (s/d) nos é útil quando se propõe a distinguir a descentralização administrativa e a descentralização política. A primeira seria direcionada para uma maior eficiência na operacionalidade dos recursos públicos, ao passo que a segunda significaria maior dispersão do poder, propiciando uma vida política múltipla e democrática.

O fortalecimento da democracia implicaria em uma multiplicidade de esferas através das quais o poder pode ser exercido. Nesse sentido, só podemos relacionar descentralização com democratização se o ato de descentralizar significar, na prática, não somente a delegação de funções, mas também a fragmentação do poder, possibilitando uma ruptura com todas as formas de poder centralizado e a construção de novas relações sociais. Portanto, a despeito de processos de descentralização, em alguns casos, o poder governamental se vê ainda com maior legitimidade para decidir, pautando-se em uma cultura centralizadora e no princípio da representatividade, perpetuando práticas sociais baseadas na hierarquia e na assimetria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHÉ, Marta. "Mitos da Descentralização. Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº 31, ano 11, 1996.

BAVA, Silvio Caccia. "Dilemas da Gestão Municipal Democrática". Valladares, Lícia e Coelho M. P. *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

CRUZ, Gisele dos R. *Gestão Integrada e Democratização da Sociedade. O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ*. Tese de Doutorado, IUPERJ, 2005.

DREIFUSS, René. *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis, Vozes, 1986.

DINIZ, Eli "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90." Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio de. (Org). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília, Ed. UnB, 1997.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 2.ed.: Globo, 1975.

MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1992. Maquiavel. *O Príncipe*. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 18ª Edição, 1995.

MASSOLO, Alejandra. "Em direção às bases: descentralização e município." *Espaço e Debates*. Poder Local. Convergência entre estruturas, forças e agentes. nº 24, s/d.

MELO, Marcus André. "Crise Federativa, Guerra Fiscal e 'Hobbesianismo Municipal'": efeitos perversos da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*. Vol 10, nº 3, 1996.

