

Desafios da sustentabilidade política do desenvolvimento: padrões de relação estado e sociedade no Brasil

Roberto Marinho Alves da Silva – (UFRN, SENAES/MTE)

RESUMO

O artigo analisa dilemas da implantação de um novo padrão de relação entre estado e sociedade na gestão de políticas públicas de desenvolvimento sustentável no Brasil. Os dilemas da gestão participativa estão relacionados à combinação de elementos estruturais, institucionais e culturais: a limitação dos recursos disponíveis reduz a eficácia das decisões tomadas de forma participativa nas políticas públicas de desenvolvimento sustentável; a fragilidade institucional dos mecanismos e instrumentos de gestão participativa; e, principalmente, a incompatibilidade do modelo de gestão participativa com a manutenção e reprodução de práticas ou comportamentos políticos tradicionais, negando as bases e valores da democracia participativa.

Palavras-chave: Gestão participativa. Desenvolvimento sustentável. Cultura política.

ABSTRACT

The article analyzes dilemmas of implantation of a new pattern of the relationship between state and society in the management of public policies for sustainable development in Brazil. The dilemmas of participative management are related to the combination of structural elements, institutional and cultural: the limitation of the resources available reduces the effectiveness of the decisions taken in a participative way in public policies for sustainable development; the fragility institutional mechanisms and instruments of participative management; and, principally, the incompatibility of the model of participatory management with the maintenance and reproduction of practices or political behavior traditional, denying the bases and values of participatory democracy.

Keywords: Participatory management. Sustainable development. Political culture.

A política é a expressão das relações de poder em um dado contexto social, econômico e cultural. Trata-se de uma dimensão constitutiva da vida em sociedade que implica na formulação e implantação de regras, mecanismos e processos formais e informais de disputa de espaços de poder, de resolução de conflitos de interesses e de tomada de decisão política. Na política, a transformação de um interesse em decisão significa uma escolha entre alternativas, conforme a correlação de forças estabelecida entre os sujeitos políticos que estão em disputa na sociedade. Ou seja, o exercício do poder político, da capacidade de transformar interesses em decisões, está relacionado tanto ao modo como se estrutura uma sociedade, das relações de igualdade e desigualdade nas esferas sociais, econômicas e culturais; e ao modo como são criados, mantidos e permitidos os mecanismos ou canais de expressão e disputa de interesses.

Essa concepção da política, considerando os processos decisórios no âmbito do exercício do poder, possibilita uma análise dos processos de formulação e execução das políticas públicas de desenvolvimento. Compreende-se que essas políticas expressam decisões relativas à alocação de bens e recursos públicos e estratégias que orientam a intervenção do poder público num dado espaço geográfico ou dimensão da realidade (questões sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais etc.). Essas decisões e orientações estratégicas são traduzidas em normativos jurídicos que definem possibilidades e obrigações na execução de planos, programas e projetos. As políticas se materializam em medidas de coerção (limitação de ações e de liberdade de pessoas e instituições), em obrigações (fiscais, sociais etc.), e na alocação de bens e recursos públicos.

Essa primeira aproximação do debate teórico sobre a dimensão da política na organização da sociedade é fundamental para compreender os processos de tomada de decisão, a formulação e a execução das políticas públicas. Trata-se do debate entre democracia e desenvolvimento. O autoritarismo e a democracia são mediações importantes na definição de alternativas de desenvolvimento. Isso significa que existem diferenças qualitativas entre o crescimento econômico alcançado em países sob regimes ditatoriais, do desenvolvimento que se pretende sustentável em regimes democráticos.

O Brasil pode servir de um bom exemplo. Não raras vezes, vivenciamos momentos históricos de combinação de crescimento econômico (como o chamado “milagre brasileiro” no início dos anos setenta) com regimes ditatoriais. Mesmo antes desse período, é preciso lembrar que a violência foi a primeira forma de exercício do poder adotada pelos colonizadores e continuada pelo poder dos coronéis no império e na república. A repressão violenta existe desde o período colonial na tentativa de garantir a ocupação e a exploração do

território e para controlar as desordens e outras ameaças. Na república a ideologia da segurança nacional tem sido o fundamento da “ordem” política para alcance do “progresso” econômico.

Nos diversos períodos marcados por regimes políticos autoritários no Brasil, a política de desenvolvimento foi formulada e executada de forma a atender interesses restritos, ou seja, àqueles que são permitidos pelo sistema de dominação, devido à inexistência de canais ou mecanismos de participação e controle social. Devido à escassez de participação social, mesmo nos períodos de disputa (reformistas x conservadores), os mecanismos institucionalizados de tomada de decisão ficaram restritos aos grupos no poder que utilizaram essas capacidades em benefício próprio para reprodução da dominação sobre os setores subalternizados. Trata-se, portanto, de uma esfera “política restrita”, onde a principal forma de organização do exercício do poder político, o Estado, também é restrito e restritivo em relação aos distintos interesses existentes na sociedade.

O patrimonialismo e o clientelismo, combinados à violência ativa do coronelismo, são as outras características fundamentais dos processos políticos “restritos” que predominaram historicamente na formulação e execução de políticas de desenvolvimento no Brasil. As capacidades políticas decisórias são privatizadas pelos ocupantes do poder (dos que detém cargos, mandatos ou funções públicas), direcionando-as ao atendimento de interesses particulares individuais ou de grupos que lhe dão sustentação. Nos regimes onde a gestão pública é orientada por padrões autoritários, centralizadores e inibidores da participação e do controle social, as possibilidades de desvio e uso privado do patrimônio público são maiores.

As práticas patrimonialistas subsistem, de forma latente ou velada, em regimes políticos democráticos, com base em procedimentos cada vez mais sutis de desvio de recursos públicos, devido às fragilidades das próprias instituições políticas democráticas. Parte dos recursos públicos que são desviados é normalmente utilizada para alimentar o clientelismo político. A miséria e a pobreza da maioria da população alimentam os processos de subordinação com base no clientelismo político, mantendo o domínio das elites socioeconômicas. Trata-se de uma condição social útil às forças dominantes para obtenção de recursos e favores oficiais. Na maioria das vezes, as políticas governamentais de recorte social, além de evitar desordens e legitimar o poder estabelecido, são utilizadas como mecanismos de enriquecimento e de reprodução das relações socioeconômicas e políticas de dominação.

O pensamento crítico sobre a sustentabilidade do desenvolvimento exerce uma função fundamental de desvelar essa realidade política, sobretudo enquanto crítica à exploração

política da miséria ou do subdesenvolvimento. Trata-se também da crítica a postura técnica autoritária no planejamento e execução de políticas de desenvolvimento.

Dessa forma, a participação social na gestão de políticas de desenvolvimento se constituiu em temática relevante, tendo origem em diversas experiências e proposições de mecanismos de democratização das esferas públicas. A gestão participativa do desenvolvimento (nacional, regional, territorial ou local) é considerada um modelo que viabiliza a intervenção da sociedade organizada nos processos de tomada de decisão, envolvendo a organização e o manejo de recursos organizativos, financeiros, humanos e técnicos. É materializada em um conjunto de processos sociais e de canais institucionalizados de participação (conselhos, comissões, conferências, comitês, consórcios municipais, entre outros) e reforçada por instrumentos não-institucionalizados de participação cidadã (organizações da sociedade, fóruns, plenárias, grupos de pressão e conselhos populares não-formais etc.).

Do ponto de vista institucional, a gestão participativa é apresentada como uma complementação ou mesmo ampliação da democracia representativa, com base num novo tipo de relação entre Estado e sociedade, que viabiliza a participação direta da população na disputa de interesses e no exercício de práticas de negociação na gestão de políticas públicas.

Apesar dos avanços obtidos, a realidade é contraditória ao expressar os limites e até os efeitos indesejáveis da gestão participativa em políticas públicas de desenvolvimento. Isso decorre da apropriação formal do discurso da participação para buscar novas formas de legitimação perante a população. A limitação dos recursos para investimentos e ampliação de políticas de desenvolvimento com recorte regional, territorial ou local (de maior proximidade com as pessoas) contradiz com o aumento das demandas e das expectativas que são frustradas, ampliando a desmotivação e o descrédito nas instituições e seus mecanismos de participação. Ressalta-se também a baixa capacidade organizativa de setores da sociedade civil de intervenção efetiva diante das práticas autoritárias de cooptação e manipulação dos mecanismos de participação social.

O presente texto está inserido nesse debate sobre as experiências de gestão participativa em políticas de desenvolvimento. Busca contribuir na identificação de alguns dos fatores que explicam as contradições entre as tentativas de implantação de modelos inovadores de gestão, cuja matriz institucional é a democracia participativa, e a reprodução de práticas tradicionais fundadas em culturas e instituições políticas autoritárias e centralizadoras.

REDEMOCRATIZAÇÃO E EMERGÊNCIA DA GESTÃO PARTICIPATIVA

No Brasil, as perspectivas de construção de novas formas de relação entre Estado e sociedade foram motivadas no seio da sociedade civil pelo contexto sócio-político de luta pela redemocratização contra o centralismo autoritário do regime militar e pela universalização de direitos sociais¹. Desde a segunda metade da década de 1970, setores da sociedade civil organizada conquistaram espaços de expressão de suas demandas que foram, em parte, incorporados em processos de decisão política no âmbito nacional, tornando-se sujeitos ativos na redemocratização do país.

Nesse momento, também houve a incorporação do discurso da participação social e da descentralização por parte de setores políticos tradicionais que buscavam renovar suas propostas como forma de legitimação política eleitoral. Nos seus últimos anos de existência, o regime ditatorial militar implantou mudanças no conteúdo da política social e passou a utilizar um discurso da “solidariedade social”, tentando atenuar o crescimento da pobreza, principalmente urbana, que se constituía em risco para legitimação do regime. Nesse contexto passaram a surgir algumas medidas descentralizadoras, de compartilhamento das políticas com as esferas estaduais e municipais, sem comprometer a capacidade de controle do governo central. Para tanto, os estrategistas do regime buscavam renovar suas lideranças políticas nos municípios e estados, incorporando novos atores com discurso e ações participativas: “a palavra de ordem era participação popular, concebida como mecanismo de articulação de interesses entre dominantes e dominados” (ANDRADE, 1996, p. 76).

Do lado da oposição ao regime, constata-se que desde os fins da década de 70, forças aglutinadas no partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) tentam introduzir mecanismos de participação popular na gestão pública de municípios. São várias as experiências em municípios interioranos, como Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Piracicaba (SP), que incluíam a criação de órgãos, conselhos populares e de esferas gestoras sub-municipais. As principais formas de participação popular que prevaleciam nessas experiências eram certa abertura à reivindicação popular perante órgãos públicos e a cooperação na execução de obras e serviços comunitários.

Mas é somente na década de 1980 que essas experiências se expandem a partir de municípios governados com base em alianças entre setores progressistas com a participação

¹ A redemocratização compreende a passagem de um regime ditatorial para um regime eleitoral democrático, resultado de diversos fatores, entre os quais, a crise do modelo econômico do regime, o esgotamento da forma de dominação política predominante desde 1964 e a pressão de amplos setores da sociedade civil que emergem na luta por direitos de cidadania, contra o regime ditatorial.

de organizações do movimento popular. Em alguns casos, dão um salto de qualidade, com a introdução de mecanismos institucionais previstos pela Constituição de 1988, e pelo crescimento de partidos de esquerda, que buscavam realizar suas propostas de democratização das relações entre Estado e sociedade. Ao mesmo tempo em que ocorriam essas experiências de gestão participativa nos municípios, avançava a luta pela universalização dos serviços sociais básicos (saúde, educação, habitação etc.), reforçando as propostas de participação popular como mecanismo de controle social e de descentralização.

A criação de mecanismos institucionais de gestão participativa no processo de formulação e implantação de políticas públicas foi uma das conquistas mais importantes da sociedade civil e está prevista tanto na Constituição Federal de 1988 como nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Naquele processo foram introduzidos novos elementos na relação Estado e sociedade, com a introdução de mecanismos formais de participação social na gestão das políticas públicas através da formulação, normatização e controle das ações.

A atual Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), no que diz respeito à participação popular, além de inserir institutos de democracia direta, como o plebiscito e a ação popular (Art. 5), assegurou outras possibilidades de participação da população nas decisões de governo, tanto no planejamento municipal (Art. 29) como em algumas áreas de políticas sociais. No título da ordem social, quando trata da seguridade social, a Constituição Federal assegura, tanto nas disposições gerais (Art. 194) como nas seções que tratam da saúde (Art. 198) e da assistência social (Art. 204), a descentralização, e a participação da comunidade na gestão administrativa destas políticas. O mesmo ocorre no âmbito da política de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes (Art. 227) e da educação, no que se refere a gestão democrática do ensino público (Art. 206). A Constituição também estabelecia mecanismos que possibilitassem romper, em nível legal, com uma forte tradição que marcou a história política brasileira, de centralização das decisões e recursos no nível federal, à medida que conferiu mais autonomia aos níveis constitutivos da Federação (União, Estados e Municípios) e definiu algumas formas de atuação articuladas entre os mesmos.

De fato, a valorização de diversas estratégias descentralizadoras tem sido uma tendência na atualidade. Segundo Melo (1997, p. 117),

enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização pode ser compreendida tanto como uma tendência democratizante, quanto um processo de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência é considerada.

Da mesma forma, Leal (1994) identifica duas matrizes ideológicas relacionadas à descentralização: na perspectiva conservadora, é uma forma de reduzir o Estado às suas funções mínimas, transferindo responsabilidades públicas para o setor privado, segundo a lógica da eficiência e do lucro; e na perspectiva progressista, está relacionada à democratização da administração pública, multiplicando as estruturas de poder e transformando as relações entre Estado e sociedade.

Como resposta à crise dos modelos de gestão centralizada e autoritária do Estado, a descentralização expressa um movimento de revalorização do poder local². Compreendido enquanto conjunto de relações políticas estabelecidas entre as forças sociais, com base em interesses nos processos de tomada de decisão e de gestão de serviços e recursos públicos, o poder local implica em uma complexidade de sujeitos sociais com práticas políticas diferenciadas que disputam o controle sobre a capacidade de tomar decisões no nível local. É nesse sentido que Costa (1996, p. 113) afirma que desde a década de 80, vem mudando a visão sobre as estruturas de poder local, enquanto espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e de exercício da cidadania ativa: “o poder local passou a ser portador de possibilidades de gerenciamento eficiente dos recursos públicos e protagonista de iniciativas de desenvolvimento da vida econômica e social”.

Quanto aos resultados apresentados até o momento, pelas diversas iniciativas de gestão participativa, não há ainda um consenso formado. Os estudos nessa área buscam o reconhecimento das suas potencialidades e limites. Em muitos casos, a participação adquiriu uma feição de “oferta estatal”, cumprindo formalidades para acesso a recursos. Ao analisar experiências que combinam descentralização e participação popular, Leal (1994, p. 28) afirma que

Têm-se apresentado como inacabadas, transitórias e descontínuas, por fatores de natureza política e mesmo pela incapacidade de os movimentos sociais organizados formularem uma proposta de inserção nesse processo e definirem com clareza qual o seu papel na relação com o Estado. Têm sido interrompidas e mesmo esquecidas, quando por falta de legitimação política, o conjunto de forças que lhes dá sustentação é afastado do poder.

Na maioria dos casos em que se registram alguns avanços nessas iniciativas de gestão participativa, constata-se que eles resultam da articulação entre a vontade política do(s) governante(s) com a dinâmica organizativa da sociedade civil. Moreira Alves (1980, p. 116)

² Poder local e governo local não são sinônimos: a esfera governamental é componente principal ou mais qualificada do poder a nível municipal, mas está ao lado de outras organizações políticas que, de forma direta ou indireta, influenciam nos processos de tomada de decisão.

afirma que a maior participação da população na gestão de políticas públicas pode diminuir os espaços de clientelismo político: “Em consequência, reduz enormemente a possibilidade de manipulação, de desinformação, de compra de votos através de promessas de favores ou, simplesmente, de dinheiro, os instrumentos classicamente usados pelos donos do poder para obter vitórias eleitorais”.

Para avançar nessa análise dos dilemas da participação é necessária a compreensão dos principais padrões culturais que perpassam as relações entre Estado e sociedade no Brasil.

PADRÕES TRADICIONAIS NA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE

No Brasil, existe um sistema político democrático representativo formalizado constitucionalmente em um conjunto de instituições e normas de procedimentos que regulam os processos de tomada de decisão e a ocupação dos cargos públicos, com a livre disputa eleitoral e o voto, principal instrumento de participação dos cidadãos na escolha de seus representantes. Feita essa constatação inicial, podia-se ter em decorrência, que as relações entre Estado e sociedade são reguladas e orientadas pelos procedimentos universais do regime democrático, baseado nas normas de impessoalidade e na igualdade de direitos.

No entanto, fragilidades das instituições democráticas, até o presente, não possibilitaram ainda que prevalecesse esse “universalismo de procedimentos” que caracteriza o estado de direito ou democrático. As regras são facilmente manipuladas por governantes ou por grupos no poder que desenvolvem diversas estratégias clientelistas e corporativistas para garantir prestígio político e renovação de seus mandatos. Uma das principais instituições da democracia representativa, os partidos políticos, não raras vezes, são destituídos das funções de representação de interesses organizados e de canal de acesso de grupos organizados às esferas políticas. O enfraquecimento dos partidos políticos reflete-se na quebra de regras universais de procedimentos, ocasionando alto grau de permeabilidade a interesses privados:

Ao penetrarem, no aparelho estatal, sob a influência de contatos informais ou através da pressão de organizações empresariais, os interesses particulares passariam à esfera pública, insinuando-se nas instâncias governamentais e dando origem à privatização de segmentos expressivos do Estado (DINIZ, 1997, p. 19).

As instituições políticas, características da democracia representativa, historicamente se orientam por diferentes padrões de relação entre Estado e sociedade. Nunes (1997, p. 125) explica que prevalece um sistema político híbrido onde o corporativismo não desapareceu, o

insulamento burocrático progrediu, o universalismo de procedimentos foi enfatizado em certas áreas ou agências e o clientelismo político vem se adequando aos novos períodos e perpassando os demais padrões. Cada um desses padrões de relação possui mecanismos e instituições formais e informais e reflete uma cultura política específica³.

O clientelismo⁴ se caracteriza como um sistema de regulação da troca ou fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses baseado em relações pessoais. Nos processos de gestão de políticas públicas é uma estratégia de manutenção da subordinação através de relações de favor que inibem a autonomia dos sujeitos. O sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, mas funciona como instrumento de reprodução política da dominação. A própria burocracia apoia a operação do clientelismo que enfraquece o sistema partidário.

No Brasil, as raízes do clientelismo são muito antigas e continuam ainda hoje a perpassar decisões em todos os níveis da administração pública. Até os dias atuais, o clientelismo opera no Brasil através de uma complexa rede de corretagem política que vai desde os altos escalões decisórios até as localidades, via partidos políticos e burocracias. Assim, a reprodução da ordem social e política são possibilitadas pelos elementos disponíveis no próprio sistema político⁵. Dois fatores continuam desempenhando papel relevante na reprodução do padrão clientelista: um elemento estrutural, a condição sócio econômica, ou seja, o nível das carências de uma população e o elemento cultural, baseado em processos de socialização política, baseada na subordinação ou na anulação das capacidades políticas dos sujeitos. É a combinação destes dois fatores com as lacunas ou incapacidades do governo local em termos de prestação de serviços básicos à população que abre brechas para a intermediação de favores por parte de lideranças de base e cabos eleitorais.

Estudos contemporâneos atestam que o padrão clientelista é reproduzido por organizações populares, vistas como instrumentos efetivos de comunicação entre a população e a estrutura de poder local. Nesse sentido, muitas das organizações populares são instrumentos de manutenção e legitimação de poder: “A política de clientela se desenvolve

³ Nunes (1997) considera esses quatro padrões como gramáticas políticas que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil.

⁴ O termo “clientelismo” tem origem nos estudos das sociedades rurais, onde os camponeses encontram-se em posição de subordinação, dado que não possuem a terra. A desigualdade desempenha papel-chave e gera laços pessoais, que vão desde o “compadrio” à proteção e lealdade. Já o “clientelismo político” é um fenômeno que surge com o Estado moderno, onde os bens e recursos trocados são, principalmente, públicos (NUNES, 1997, p. 28).

⁵ Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema: a corretagem se dá com privilégios que vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como estradas, escolas, nomeação de chefes; e através de meios indiretos: linhas de crédito especiais, contratos otimizados com pagamentos imediatos, entre outros (NUNES, 1997, p. 32).

em um ambiente onde a consciência cidadã é inexpressiva e onde, portanto, a representação universalista do espaço político não é tão abrangente e o mercado político fechado” (FONTES, 1995, p. 121).

Este tipo de relação entre Estado e sociedade tem permanecido até os dias atuais, tendo em vista a sua flexibilidade que permite conviver com outros padrões de relações formais, alguns essencialmente contraditórios com os princípios do particularismo e personalismo. A formalidade democrática não anula os mecanismos clientelistas informais que continuam a funcionar nas brechas do sistema político e, muitas vezes, torna-se essencial para a sua reprodução. Mesmo assim, ao longo da história política do Brasil, ocorreram diversas tentativas de superação do clientelismo político através da construção de outros padrões baseados no corporativismo, no tecnicismo e no universalismo de procedimentos.

Outro padrão tradicional na relação Estado e sociedade é o corporativismo, considerado como um sistema de representação ou intermediação de interesses, que visa o controle político e o controle do fluxo de recursos disponíveis através da inibição da emergência dos conflitos de classe e da existência de grupos de interesse autônomos. No Brasil, o corporativismo político tem origem na década de 1930, como estratégia do governo getulista de promover elementos da solidariedade social e relações pacíficas entre grupos e classes sociais através de uma legislação corporativista, influenciada pelo modelo fascista europeu.

Conforme Nunes (1997), o que caracteriza esse padrão de relação Estado-sociedade é um tipo de “participação permitida” de acordo com os seguintes critérios: há um número limitado de participantes, não competitivos, e que são reconhecidos, permitidos e subsidiados pelo Estado (movimentos e setores organizados da sociedade ficam sob a tutela dos governantes). Enquanto instrumento de “participação passiva” da população, reforça o autoritarismo de Estado, pois a vontade das massas não participa da administração.

Embora tenha favorecido a incorporação política de atores emergentes como o operariado urbano, o corporativismo, na sua origem, atuou no sentido contrário de consolidação de uma ordem democrática⁶, ao promover a consagração de um padrão desigual de acesso aos centros de poder, ao institucionalizar o controle sobre as organizações operárias e marginalizar os partidos e outras instituições representativas. Alguns estudos sobre o

⁶ Diferente do sistema eleitoral fundado na luta e no compromisso, “o Estado corporativo não se interessaria senão pela realização da concordância, da conciliação, consumindo o indivíduo em sua organicidade” (VIEIRA, 1981, p. 22).

corporativismo na atualidade⁷, afirmam que esse padrão continua presente em diversos mecanismos de gestão de políticas públicas sob a forma de “concertação social de interesses” entre distintos grupos com o Estado.

Os partidários do pluralismo democrático identificam nesse tipo de ordenamento das relações Estado-sociedade, a associação entre o fortalecimento do Estado e o esvaziamento do sistema representativo político partidário. A subordinação política é ocasionada pela integração de grupos de interesses em estruturas verticais, hierárquicas e centralizadas, controladas por organizações subordinadas ao Estado. Krischke (1997, p. 107) afirma que a concertação social de interesses, presente em diversos mecanismos de participação da sociedade nas políticas públicas, cumpre uma função legitimadora do regime: com o deslocamento das responsabilidades, deslocam-se também os ‘destinatários’ das expectativas e demandas sociais, assim como as atribuições de êxito ou fracasso dessas políticas. Tavares da Silva (1997, p. 99), no entanto, concebe o neocorporativismo como um modo de intermediação de interesses e de administração de conflitos que configura uma nova forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Da mesma forma, Diniz (1997, p. 31) não descarta a possibilidade de coexistência do padrão neocorporativo com o pluralismo democrático:

Essas considerações não devem, porém, nos levar à conclusão de que o legado corporativo inviabilize a democracia no país. [...] na maioria das sociedades observa-se a coexistência de diferentes padrões de articulação Estado-sociedade. Assim pluralismo, corporativismo e neocorporativismo não são formatos excludentes.

O padrão corporativista também contribui para desviar os processos de gestão participativa, ocasionando tanto o tutelamento de organizações populares como a exclusão de grupos e setores desorganizados. Fontes (1995) identificou elementos do corporativismo territorial e setorial em experiências de participação popular: a participação de grupos de interesse meramente setoriais ou territoriais podem prejudicar o processo de formulação e execução de políticas públicas, reforçando o imediatismo e o localismo, concentrando reivindicações e a distribuição desigual das demandas. Avaliando a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – RS, Genro (1995) cita que a lógica geral do movimento comunitário é geográfico-corporativa, ocasionando uma fragmentação da visão sobre os problemas gerais do município e sobre as ações públicas. Um grande desafio nesse processo foi definir a articulação entre as diferentes áreas geográficas com as demandas setoriais.

⁷ Ver Tavares da Silva (1997); Diniz (1997) e Krischke (1997), entre outros.

Um terceiro padrão cultural tradicional na relação entre Estado e sociedade no Brasil é o tecnicismo burocrático. Embora na sua origem represente uma tentativa de proteção do núcleo técnico do Estado contra interferências externas de cunho clientelista, refere-se, também, a uma cultura política vanguardista ou elitista de substituição dos que são tidos como insuficientemente capazes de participar de processos decisórios.

Esse padrão tem sua origem no Brasil durante o Estado Novo (1937-1945)⁸ quando foi promovida uma reforma no serviço público, com a tentativa de criação de diversos órgãos e equipes técnicas “isoladas” das disputas políticas, para assessorar a ditadura Vargas na formulação de políticas. Desde então, a gestão governamental burocrática no Brasil tem produzido a multiplicação de órgãos com uma conseqüente fragmentação da ação estatal com a proliferação de agências burocráticas criadas sob alegação da eficiência técnica. Conforme Nunes (1997, p. 34), o insulamento burocrático tem duas características básicas: é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica; e constituído por agências dispostas a manter procedimentos técnicos e o universalismo de procedimentos no recrutamento de seus funcionários.

Mas essas inspirações, logo caem por terra mediante o baixo grau de institucionalização das regras de recrutamento com a alta proporção de nomeações políticas alheias à competência técnica e vulneráveis às mudanças de governo⁹, produzindo distorções e ineficiência que, segundo Diniz (1997, p. 20), consolidam:

A prática do enclausuramento burocrático da gestão governamental, cuja tendência é um estilo de atuação sem consulta às lideranças partidárias ou aos grupos de interesse. [...] A montagem de estruturas verticais e hierárquicas de representação de interesses, fortemente submetidas ao controle da burocracia estatal, deslocou aquele processo para o parelho governamental, mais uma vez passando ao largo das organizações partidárias.

Em seus estudos sobre organizações populares em espaços urbanos, Fontes refere-se a situações de elitização em contextos de prática política de clientela. Nas organizações e movimentos populares encontra-se a prática de “profissionalização” de lideranças e dirigentes excessivamente burocráticos, reproduzindo posturas vanguardistas de substituição, mantendo

⁸ O aparato técnico-burocrático do Estado tem seu auge nos períodos ditatoriais. É o que ocorre no Estado Novo e na ditadura militar de 1964. Para esta temática, ver Nunes (1997) e Diniz (1997).

⁹ Conforme Nunes (1997, p. 35), essas agências são profundamente politizadas, pautando suas atividades em opções políticas claras, inclusive no recrutamento de pessoal: “O insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico: agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso”.

o total controle das organizações. Segundo Fontes (1995), o processo de burocratização dessas organizações é impulsionado diante da crescente inserção nas diversas arenas políticas (conselhos, comitês, etc.) que exigem conhecimentos de procedimentos burocráticos para encaminhar as reivindicações populares junto ao poder público, ocasionando não apenas a profissionalização, mas a “elitização” das lideranças que terminam por substituir os grupos ou organizações comunitárias que representam.

Uma das justificativas para essa elitização é contraditória com a própria origem popular da maioria dessas lideranças: parte da visão de que a população é um aglomerado de pessoas simples e incapazes de autonomia na condução dos seus destinos, ao mesmo tempo em que a liderança popular é vista como sendo capaz de orientar, guiar e escolher os melhores caminhos e encontrar as soluções adequadas para os problemas locais. Esse padrão, além de ser vulnerável aos mecanismos clientelistas, tem forte característica de autoritarismo, eliminando a possibilidade de participação da população na gestão de políticas públicas.

Os padrões tradicionais acima apresentados fragilizam o regime democrático no Brasil, através da negação da cidadania plena e da igualdade perante a lei. Esses padrões foram sendo construídos e implantados ao longo da história política do país e, por isso, estão presentes, em maior ou menor grau, nas diversas esferas e relações de poder na sociedade. Apesar de aspectos essencialmente contraditórios, a história tem revelado a convivência desses diversos padrões, baseada tanto em estruturas e organizações formais como informais (que se realizam no submundo da política), implicando, também, na existência enraizada de valores culturais que orientam comportamentos políticos dos brasileiros.

Numa análise profunda sobre as condições que garantem a reprodução desses padrões e suas implicações políticas, verifica-se que as principais barreiras ao universalismo de procedimentos e ao exercício pleno da cidadania são: a extrema desigualdade social, que alimenta a dependência e a subordinação dos pobres e indigentes; a existência de estruturas políticas rígidas e inacessíveis à representação dos legítimos interesses populares, privilegiando a troca de favores e ocasionando a apatia e a indiferença em relação ao sistema e instituições democráticas; e os elementos de uma cultura política autoritária (clientelista, corporativista e vanguardista), enraizada em um sistema social antigo e em relações familiares e pessoais construídas ao longo do tempo.

O Quadro 01 apresenta uma síntese comparativa entre os diversos padrões discutidos nesse artigo, destacando suas características gerais, seus mecanismos de gestão (estruturas formais e informais de poder político) e os diferentes valores políticos que perpassam cada um deles.

INSTITUCIONALIDADE E CULTURA POLÍTICA NOS NOVOS PADRÕES DE RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE

A característica básica da gestão participativa é a existência de mecanismos que viabilizam a intervenção direta de uma dada população em processos de tomada de decisão sobre prioridades na implantação de ações e utilização de recursos. Assim considerada, a gestão participativa representa, pelo menos teoricamente, outro padrão ou modelo de relação entre Estado e sociedade na gestão das políticas públicas, essencialmente contraditório com os padrões tradicionais centralizadores e autoritários, tendo por base o universalismo de procedimentos.

Porém, ao se constatar na realidade brasileira, a existência de um “sistema político híbrido”, surge um forte questionamento: a gestão participativa teria condições de reforçar o universalismo de procedimentos e diminuir as margens do clientelismo e do corporativismo ou, ao contrário, ela enfraqueceria o universalismo de procedimentos, desvalorizando as principais instituições da democracia representativa por mecanismos que tenderiam a repetir os mesmos desvios do clientelismo e do corporativismo?

Pode-se iniciar esse debate, de forma normativa, concordando com a afirmação de que, naquilo que lhe é peculiar, a gestão participativa não nega nem supera a democracia representativa. Nas condições atuais, a gestão participativa seria uma complementação ou mesmo ampliação da democracia representativa, no que se refere diretamente à gestão de políticas públicas.

Mas a questão não é tão simples assim. Mesmo que não pretenda substituir a democracia representativa, há muita controvérsia em torno de suas possibilidades de superação de padrões culturais tradicionais de relação entre Estado e sociedade. A possibilidade de participação direta da sociedade nos processos decisórios remete a um debate mais amplo da Ciência Política sobre o modelo e mecanismos da democracia e as perspectivas de sua ampliação a um nível mais profundo de exercício da soberania popular. Existem posições críticas tanto em relação aos limites da democracia representativa, como em relação às distorções presentes na gestão participativa, que produziriam efeitos indesejáveis colocando em risco o sistema democrático.

A democracia, desde a experiência grega, há mais de dois mil anos atrás, até o presente, tem diversos significados relacionados a diferentes e até contraditórias experiências políticas em momentos históricos específicos. Ao analisar o significado da democracia na contemporaneidade, Bobbio (1986) ressalta que a democracia é um método ou um conjunto

de procedimentos para a constituição de governo e para a formação das decisões políticas, como um sistema institucional para tomada de decisões através da luta competitiva pelos votos. A democracia, contraposta a todas as formas de autoritarismo, é caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Estes procedimentos dizem respeito ao processo e não ao conteúdo das decisões, ou seja, referem-se à democracia formal.

Já a concepção de democracia como conteúdo ou substancial, vai além dos procedimentos, referindo-se aos princípios da democracia, isto é, refere-se às suas finalidades, onde deve sobressair o igualitarismo como inspiração democrática. Enquanto relações entre iguais, a democracia envolve a participação dos cidadãos através de canais democráticos de negociação e de decisão. Na perspectiva substancial, a democracia, mais que um regime político, é uma forma de existência social. Chauí (1993), ao analisar a relação entre cultura política e democracia, considera que uma sociedade é democrática quando há abertura para ampliação e criação de novos direitos; quando considera o conflito legítimo; e quando aceita a organização de grupos e movimentos sociais, constituindo um contrapoder social que limita o poder do Estado.

Segundo Pateman (1992), vários teóricos contemporâneos da democracia¹⁰ consideram que o nível de participação da maioria deveria ser controlado para manter o funcionamento da máquina eleitoral, ou seja, evitando o risco de que os mecanismos de participação direta terminem por reproduzir novas formas de representação que não sejam baseadas nos procedimentos universais eleitorais.

Por outro lado, teóricos da democracia participativa consideram que a participação direta valoriza e amplia o exercício da cidadania no nível do conteúdo das decisões, reconhecendo que uma forma de governo democrático requer a existência de uma sociedade participativa, onde todos os sistemas de tomada de decisão tenham sido democratizados¹¹. A principal crítica feita por esses teóricos aos procedimentos democráticos representativos refere-se à centralização política, ou seja, à existência de um Estado centralizado e de processos técnicos burocráticos que expropriam a capacidade dos cidadãos em participar das decisões e desprestigiam a democracia.

¹⁰ Pateman (1992) cita os seguintes teóricos contemporâneos: Joseph Schumpeter, B. R. Berelson, Robert A. Dahl, G. Sartori e H. Eckstein.

¹¹ A teoria política de Jean-Jacques Rousseau tem por base a participação de cada cidadão enquanto partícipe da autoridade soberana, no processo político de tomada de decisão: “A soberania não pode ser representada da mesma forma que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há um meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissionários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificou; em absoluto não é lei” (ROUSSEAU, 1973, p. 114).

Para superar os modelos tradicionais de gestão municipal centralizada, que alimentam a apatia e a alienação, a participação é tida como um elemento fundamental não apenas nos processos decisórios. Os mecanismos participativos são espaços de formação da cidadania, de desenvolvimento das responsabilidades públicas de governantes e cidadãos, proporcionando um correspondente aumento da co-responsabilidade no enfrentamento de problemas públicos do município. Outra decorrência deste processo está na possibilidade de controle da sociedade sobre os governantes e as decisões governamentais através de mecanismos que ampliem a mobilização da sociedade civil em diferentes dimensões da vida social.

Saindo um pouco do campo das argumentações normativas, Borja (1987) apresenta quatro elementos da realidade política contemporânea que justificam a existência de mecanismos de participação política complementar aos instrumentos básicos da democracia representativa. O primeiro refere-se à crescente complexidade da sociedade diante dos limites dos partidos políticos para expressar e assegurar a diversidade de demandas (principalmente locais) e da limitação dos momentos eleitorais para que se expressem as opções mais gerais. Em seguida, vem o argumento de que a representação política via partidos tem um caráter geral, não sendo capaz de assegurar interesses específicos, setoriais ou territoriais, o que requer canais complementares de participação regulados e transparentes. O terceiro argumento de Borja afirma que uma parte significativa das instituições ou aparatos administrativos do Estado está à margem da representação política expressa nas assembleias. Por fim, o autor afirma a importância de relacionar a participação com a existência de grupos sociais que dispõem de menos recursos econômicos culturais e políticos e que requerem mecanismos de participação que os equiparem aos grupos melhor situados, integrando-os à vida política.

Apesar desse caráter inovador, apresentam-se vários questionamentos sobre aspectos institucionais dos mecanismos de gestão participativa: podem ser instrumentos de legitimação ideológica do Estado e de cooptação de setores políticos dominantes; podem ser instrumentos de redução de custos (mutirões) no engajamento da população em obras do interesse do governo; podem ter existência curta para solucionar problemas pontuais e localizados, reforçando a fragmentação e o corporativismo territorial e setorial nas ações públicas; pode ser um processo demorado, gerando expectativas que, se não satisfeitas reverterem negativamente para os governos e movimentos sociais; e podem ser mecanismos artificiais, diante do descompromisso do governo local com a participação popular, a não ser quando há obrigação dos mesmos para acesso a recursos.

Na medida em que a participação da população na gestão de políticas públicas foi incorporada ao texto constitucional, às constituições estaduais e às leis orgânicas municipais, ela tem estado presente também no discurso dos atores governamentais descomprometidos com qualquer proposta de democratização do poder, na grande maioria dos municípios brasileiros. As diversas iniciativas de participação popular na gestão municipal não podem ser vistas de forma homogênea. A este respeito é pertinente a preocupação de Carvalho e Teixeira (1996, p.67-68), quando alertam para a adesão meramente formal e a conseqüente distorção da gestão participativa:

A capacidade ‘camaleônica’ das elites conservadoras brasileiras que incorporam no seu discurso demandas de cunho social e propostas de ação inovadoras, como a da participação, negando-as na prática, com a cooptação de lideranças, a negociação de compromissos que não serão cumpridos e a mistificação da opinião pública através da propaganda enganosa.

Em diversas análises, há o reconhecimento que os mecanismos de gestão participativa dependem tanto do compromisso dos que ocupam cargos no legislativo e no executivo do município, tendendo a avançar com forças ou partidos políticos comprometidos com a ampliação da democratização do poder público, bem como da capacidade de mobilização e organização da sociedade civil.

Deve-se reconhecer que a potencialidade inovadora da gestão participativa, através de mecanismos que são complementares à democracia representativa, requer a valorização dos procedimentos e instituições da democracia representativa, inclusive na eleição de governantes comprometidos com a democratização do Estado e de suas políticas públicas. Tem-se em decorrência, a importância dos aspectos da “engenharia política” de coordenação dos mecanismos, instituições e estruturas formais de participação popular com as instituições e mecanismos da democracia representativa. Nessas condições, é possível surgir um processo de co-gestão que é fruto da combinação da democracia direta efetuada pela população em mecanismos de participação com a democracia representativa, através dos governantes eleitos pela sociedade.

Quanto ao outro aspecto do presente debate, se a gestão participativa seria eficiente, como tentativa de redução do clientelismo, do corporativismo e das grandes e pesadas estruturas burocráticas, cabe ressaltar que depende das possibilidades de controle efetivo dos cidadãos sobre a ação dos governos através do fortalecimento de comportamentos democráticos.

Do ponto de vista da cultura política, são apontadas outras causas de distorções na

viabilização de modelos inovadores de gestão participativa: o baixo nível de informação e consciência política sobre o processo participativo e a reprodução de práticas políticas tradicionais (clientelistas, corporativistas e elitistas) por parte de lideranças que representam organizações sociais ou parcelas da população nos mecanismos de gestão, constituindo mediações clientelistas entre a população e o poder público.

Tais questionamentos levam ao reconhecimento de que a gestão participativa implica não apenas na institucionalização de mecanismos de participação (condições objetivas) direta da população na gestão de políticas públicas, mas na incorporação de valores e comportamentos baseados numa cultura política de participação (condições subjetivas). Desse ponto de vista, é importante verificar as possíveis implicações decorrentes da combinação de mecanismos de participação popular com padrões culturais que contrariam os princípios democráticos. Essa preocupação diz respeito à relação de dependência ou independência da variável cultura política em relação às instituições políticas, no fortalecimento ou não de regimes democráticos.

Existem concepções que consideram a cultura política como variável determinante no fortalecimento de um dado regime político. Almond e Verba (1963), por exemplo, concebem a cultura política como tendências psicológicas dos membros de uma sociedade em relação à política que influenciam significativamente para afirmação de regimes políticos. Outras concepções teóricas que atribuem esse caráter de determinação às próprias instituições políticas que teriam a capacidade de formação de uma cultura política democrática. Mas também existem posições intermediárias que concebem a cultura política como variável interveniente (MOISÉS, 1995), ao lado de outras variáveis institucionais e estruturais (socioeconômicas).

Compreende-se que a cultura política é a expressão das crenças, dos ideais e dos valores políticos que são adquiridos nas experiências de socialização dos sujeitos políticos e interferem nas expectativas e comportamentos dos mesmos, ou seja, são os fundamentos das predisposições dos sujeitos para agir politicamente. A cultura política também é expressa em normas (formais) e tradições simbólicas e lingüísticas que dão significação à vida política em determinados contextos e orientam os comportamentos e atitudes políticas de determinados agrupamentos humanos. Nesse sentido, combina os aspectos racionais (visão de mundo ou tipo de consciência política) com a ação (comportamento político), articulando o caráter subjetivo (do indivíduo) com o coletivo (da sociedade, ou dos sujeitos coletivos) na ação política.

No Brasil, alguns padrões autoritários de cultura política, principalmente o

clientelismo, geralmente são aceitos e praticados com naturalidade, pois estão enraizados em um sistema social antigo e em relações familiares e pessoais construídas ao longo do tempo. Esses padrões vão sendo preservados ao longo do tempo, formando uma “cultura política híbrida”¹², onde não se verifica um processo lógico de evolução de comportamentos e valores particularistas para valores e comportamentos universalistas e impessoais. Isso implica em reconhecer, também, que os comportamentos políticos não se reduzem somente à esfera da política, ou seja, eles se manifestam sob um fundo cultural mais amplo através de instituições que socializam os indivíduos, definindo normas, condutas e comportamentos.

Há um choque entre a cultura política que predomina na sociedade brasileira¹³, que mina os laços de solidariedade, que pulveriza os indivíduos, atomizando-os na sociedade, e as propostas de uma nova cultura política baseadas nos ideais de justiça, igualdade e direitos sociais. O “caldo cultural híbrido” contradiz com um autêntico processo de participação, que implica na presença de sujeitos capazes de comportamentos democráticos: a autonomia política¹⁴ para optar por diferentes alternativas; o conhecimento adequado da realidade relacionada às decisões; a capacidade de aceitação, convivência e diálogo com o diferente; e a capacidade de negociação e cooperação na busca de soluções.

Os valores de uma “nova cultura política” podem sucumbir perante um discurso instrumentalista da participação quando a população é mobilizada apenas na implantação de programas e obras governamentais, sem que esta tenha qualquer envolvimento no processo decisório; e o funcionamento ocasional dos mecanismos de participação para legitimação de decisões tomadas na esfera do governo local. Esse tipo de participação termina desmoralizando as atribuições democráticas da gestão participativa, reforçando o descrédito, a desmobilização e a apatia.

O governo aberto à participação popular, se não contar com a mobilização da sociedade civil, torna-se o incentivador desta mobilização, cujo objetivo principal é o processo político de geração de consciência e cidadania. A participação é um processo político de geração de consciência e cidadania, que vai além dos mecanismos de gestão pública. A mera formalidade dos mecanismos de participação não satisfaz esses objetivos emancipatórios da cidadania política. Genro (1995) compreende os processos de participação

¹² Conforme Sani (1993, p. 306), a cultura política não é algo homogêneo. Numa sociedade ela é, normalmente, constituída por um conjunto de subculturas, mesmo que sejam contrastantes entre si.

¹³ A formação da cultura política brasileira é caracterizada como altamente autoritária e elitista, onde a sociedade civil sempre esteve subalterna em relação ao Estado, a quem coube historicamente a iniciativa política. A este respeito ver os estudos de Schwartzman (1988) e Faoro (1987).

¹⁴ Habermas (1990) concebe a autonomia no sentido da independência com que o sujeito participa de forma consciente e ativa na resolução de problemas. O “eu” autônomo e competente é aquele que reage à coerção da sociedade, opondo-se a heteronomia imposta pelo social.

como possibilidade de criação de uma esfera pública não estatal, uma nova cultura democrática, uma nova ética e uma nova visão da cidadania que vão compor um novo projeto de sociedade. Isto significa oferecer ao conjunto da sociedade organizada, e, também àqueles que estão ausentes ou excluídos da esfera da política, a oportunidade de tomar decisões sobre políticas públicas.

Para Chauí (1993), a autonomia dos sujeitos nos processos decisórios é o elemento central da participação, requerendo consciência da realidade, das necessidades e dos requisitos para transformá-la, ou seja, requer a capacidade de ser sujeito. A autonomia nos processos participativos pressupõe o poder de participar (político), o direito de participar (jurídico) e o conhecimento (saber) para atuar conscientemente nos processos de tomada de decisão. Ela é negada pela racionalidade administrativa que limita o poder dos indivíduos de participar das decisões; pelas esferas institucionais jurídicas que negam o direito de participação da maioria, concentrando o poder nas classes ou grupos dominantes e pela anti-pedagogia que concentra o saber em grupos restritos. A autonomia é negada onde a representatividade política é praticada como relação de favor, tutela ou substituição¹⁵ que limitam a liberdade nos atos de escolha, reduzindo os indivíduos e organizações à condição de objetos.

Diante dessas contradições, os processos participativos requerem amplo processo de capacitação dos indivíduos, não só para compreensão técnica de estratégias de funcionamento dos mecanismos de gestão de políticas públicas, mas de reconstrução de concepções de mundo e de valores sociais e políticos que sejam adequados aos comportamentos democráticos necessários à sustentabilidade do desenvolvimento.

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO CONQUISTA POLÍTICA

A separação entre democracia e desenvolvimento resulta em conseqüências desastrosas para a sociedade. Essa era uma das principais teses defendidas por Furtado (1974; 1980; 1984), chegando inclusive a fazer prognósticos de que em regimes autoritários não

¹⁵ Chauí (1993, p. 298) relaciona as práticas políticas tradicionais a uma tipologia dos partidos políticos no Brasil: “No partido clientelista prevalece a representação de estilo medieval e conservador. Isto é, a representação é praticada sob a forma de favor e com exclusão dos representados [...]. Nos partidos populistas encontramos a mescla do estilo conservador e do iluminista, onde os representados são considerados imaturos, e vigora a idéia de que o partido representa a razão, a vontade geral e a verdade, ao mesmo tempo em que sua relação com os representados só pode ser de tutela. Nos partidos vanguardistas ocorrem dois fenômenos curiosos: [...] o partido designa seus representados como agentes de transformação; porém, por outro lado, e contraditoriamente, tais partidos definem seus representados e seus sujeitos como incapazes de realizar a tarefa histórica a que estão destinados e substituem o sujeito histórico por uma vanguarda que o representa, age em seu lugar e o educa”.

haveria a possibilidade de desenvolvimento, tendo em vista que a dinamização econômica conduzida por um regime autoritário carece de um projeto social subjacente.

No caso brasileiro, a manutenção de desigualdades sociais e regionais reafirma a tese de Furtado de que, de fato, o crescimento econômico, enquanto processo de acumulação ou de aumento da produtividade econômica, foi incentivado e alcançado sem uma direção política capaz de responder às necessidades e aspirações da maioria da população. Dessa forma, uma nova política de desenvolvimento sustentável implica na mudança da própria forma de atuação do Estado, minimizando o monopólio do poder, modificando as prioridades e estratégias de enfrentamento das problemáticas nacionais, contribuindo para um melhor desempenho dos órgãos e das políticas públicas na promoção do desenvolvimento. Numa de suas últimas locuções públicas na Sudene, Furtado (2000) reafirmou sua crença na participação democrática como base do desenvolvimento:

Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento futuro não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação (FURTADO, 2000, p. 313).

A possibilidade de avançar nessa relação entre democracia e desenvolvimento não depende apenas do Estado. As propostas de mudanças não estão sendo protagonizadas pelo Estado e nem monopolizada pelas elites dominantes. A emergência e fortalecimento dos atores sociais nesse processo indicam uma nova perspectiva política de aproximação com a realidade e de cumplicidade com os anseios e necessidades da população com implicações diretas na definição de objetivos e prioridades, recuperando a concepção de desenvolvimento como “projeto social”, como possibilidade de transformação global da sociedade: “Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. [...] Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política” (FURTADO, 1984, p. 12).

O desenvolvimento sustentável requer também novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil, ampliando a participação política a partir da afirmação e do reconhecimento de direitos de cidadania, em relação às definições sobre o futuro. Hoje está cada vez mais presente a convicção de que a formulação e a implantação de políticas de desenvolvimento sustentável exigem a participação e negociação entre os diferentes sujeitos locais, regionais e nacionais. Parte-se do princípio de que a gestão negociada e contratual das políticas e dos recursos é a pedra fundamental para o desenvolvimento sustentável. A eficácia

das estratégias de desenvolvimento depende da capacidade de responder aos problemas atuais e às aspirações da sociedade organizada. Por outro lado, a ausência de participação ativa e de autonomia é uma das explicações para o fracasso de várias políticas de erradicação da pobreza:

Toda política antipobreza, se deixar de levar em conta a capacidade (*capability*) dos indivíduos e grupos da população, aumenta a pobreza. Em termos mais simples, além das boas intenções, a emancipação e o bem-estar de toda e qualquer pessoa dependem de sua capacidade de poder mudar sua situação (*building capacity*). A ajuda externa, como qualquer financiamento, não leva, por si só, a uma melhoria do bem-estar quando o indivíduo e seu meio não adquirem as capacidades endógenas para uma evolução autônoma (ZAOUAL, 2003, p. 74-75, grifos do autor).

Esse modelo de gestão negociada e contratual é fundamental, por exemplo, nas políticas de gestão ambiental, e requer a sensibilização e a participação ativa dos atores envolvidos como condição fundamental para seu sucesso. Os mecanismos de gestão não podem nem devem ser meramente coercitivos, principalmente, quando se trata de conflitos de interesse no uso de recursos naturais.

Mesmo com as fragilidades dos mecanismos e espaços institucionalizados de participação e controle social, continua forte a convicção de que a democratização da gestão (planejamento, execução, controle e avaliação) é fundamental para o bom desempenho das políticas públicas, para a formação da cidadania política, para o fortalecimento das organizações sociais e, principalmente, para a redução das práticas patrimonialistas e clientelistas. O desafio colocado é o de ampliar e fortalecer os mecanismos formais (institucionalizados) e informais de participação política, garantindo o exercício da cidadania como condição necessária ao desenvolvimento sustentável.

A ampliação da esfera pública também deve considerar um conjunto considerável de iniciativas bem sucedidas de promoção do desenvolvimento, que vêm sendo experimentadas por diferentes organizações da sociedade civil. É nesse sentido que Tânia Bacelar de Araújo destaca os novos papéis assumidos pelas organizações que experimentam e divulgam diversas propostas alternativas que visam o desenvolvimento local e territorial sustentável. Para a autora, é necessário reconhecer que as organizações da sociedade civil avançam na ausência do Estado, formulando e experimentando alternativas locais de desenvolvimento: “O Brasil não está morto! Está cheio de experiências locais dizendo: ‘é assim que se organiza, é assim que se planta, é assim que se comercializa’” (ARAÚJO, 2000, p. 273).

Em síntese, a sustentabilidade política é explicitada num processo contínuo e participativo de conquista da cidadania, com a democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos, incluindo a capacidade de participação na formulação e implantação de projetos de desenvolvimento. Por isso, do ponto de vista do poder, a sustentabilidade implica o avanço dos processos de gestão participativa, que modifique as estruturas dominantes e excludentes do poder político e econômico: “Um processo de tomada de decisões mais plural na escolha de novos estilos de vida e na construção de futuros possíveis, sob os princípios de sustentabilidade ecológica, equilíbrio regional, diversidade étnica, autonomia cultural, independência política e equidade social” (LEFF, 2000, p. 252).

Finalmente, é importante ter presente que processos de transição paradigmática ocorrem também no campo político. O atual modelo hegemônico de desenvolvimento foi uma imposição autoritária sobre a natureza, os povos e nações. Ao contrário, a conquista da sustentabilidade implica no rompimento com todas as formas de “monopólio do poder” e na afirmação da democracia como base fundamental do desenvolvimento. Por isso, a construção de uma contra-hegemonia exige a ampliação dos mecanismos e espaços institucionalizados e alternativos de participação cidadã de formulação e execução de políticas públicas de desenvolvimento. Além disso, a disputa política exige a sensibilização e conquista da adesão da sociedade em torno dessa proposta, seja mobilizando a população e suas organizações, seja ocupando espaços informativos e formativos, ampliando a adesão às novas propostas alternativas de desenvolvimento.

A alternativa é a combinação entre a cultura e a política, entre a mudança nos pensamentos, como construção de uma nova racionalidade socioambiental; e os avanços na ampliação da cidadania, em termos de participação ativa e consciente na formulação e implantação de um novo modelo de desenvolvimento sustentável.

Quadro 01: Padrões de Relação Estado e Sociedade no Brasil

Aspectos	Padrões Autoritários e Centralizadores			Padrões Democráticos e participativos	
	Clientelismo	Corporativismo	Insulamento Burocrático	Universalismo de procedimentos	Gestão participativa
Características Gerais	Gestão centralizada nos administradores diretos que negociam e manipulam a aplicação dos recursos e cargos de forma patrimonialista e assistencialista visando benefícios eleitorais.	Gestão centralizada no executivo que negocia com grupos de interesse que são permitidos ou compulsórios. Os recursos são distribuídos de acordo com a concertação social de interesses.	Gestão centralizada e rigidamente controlada por um núcleo técnico burocrático a serviço dos interesses do governo. A gestão é matéria técnica, incompreensível e não acessível aos “leigos”.	Gestão com responsabilidades distribuídas entre os poderes: formulação (executivo e legislativo), execução (executivo) e fiscalização (legislativo e judiciário). Existem outros mecanismos de transparência e responsabilização dos governantes.	Gestão que combina a participação direta dos cidadãos com os mecanismos da democracia representativa nas definições orçamentárias e planejamento de políticas públicas. Visibilidade na gestão através de mecanismos de controle social.
Mecanismos de Gestão	Autoritários, informais, ilegais e personalistas. Não há controle externo (da sociedade) sobre o fluxo de recursos. O único controle é interno: alianças eleitorais definem a distribuição e a criação de cargos e órgãos gestores. O critério de acesso é o apadrinhamento político.	Além das instituições formais são criados alguns mecanismos de “participação controlada”, além de uma legislação própria que garanta o seu funcionamento, controle e abrangência. Os mecanismos representativos (partidos, legislativo) são manipulados ou desvalorizados.	Órgãos ou entidades insuladas criadas e formalizadas como tentativa de minimizar interferências externas. São formados por técnicos burocratas especializados. As interferências são internas e dependem do bloco de forças políticas no poder.	Partidos políticos expressam os diversos interesses e projetos políticos. Eleições competitivas e periódicas na escolha de representantes da população para ocupar cargos públicos (executivo e legislativo). O governo eleito distribui os cargos e cria órgãos com base nos princípios da governabilidade e governança, respeitando alianças eleitorais.	Além dos mecanismos representativos, existem canais institucionalizados (fóruns, conselhos, comissões) de participação direta da sociedade, constituindo uma esfera pública não estatal. A legitimidade e a eficácia desses mecanismos estão relacionadas a outros instrumentos político-sociais de participação cidadã.
Aspectos Culturais	Manipulação pessoal de recursos públicos (patrimonialismo e corrupção). As relações de troca de favor e de subordinação podem ser mais ou menos simétricas, dependendo do objeto de troca (voto, recurso, apoio, cargo, etc.)	Decisões pautadas em interesses corporativos territoriais ou setoriais que estão representados nas esferas decisórias. Imediatismo e localismo das reivindicações. Os grupos que participam são “tutelados” por governantes.	Racionalidade administrativa na eficácia de um programa ou política. O tecnicismo burocrático e o vanguardismo político substituem o cidadão nos processos decisórios e de gestão de políticas públicas.	Respeito ao universalismo de procedimentos com base no impersonalismo nas tomadas de decisão. Requer a vivência de valores e princípios democráticos: tolerância, respeito aos procedimentos universais, capacidade de diálogo, etc.	Reforça valores e comportamentos democráticos com base na autonomia dos sujeitos, na cooperação, informação e consciência política, e na capacidade de diálogo e de negociação. Implica no aumento das responsabilidades públicas de governantes e cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. **The civic culture**. Boston: Little, Brown and Company, 1963.

ANDRADE, Ilza Araújo L. de. **Políticas e poder: o discurso da participação**. São Paulo: Ad Hominem; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1996.

ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORJA, Jordi. La Participación Ciudadana. In: BORJA, Jordi (Org.). **Manual de gestión municipal democrática**. Madrid-Barcelona: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, p. 125 - 150.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

CARVALHO, Inaiá Maria M. de; TEIXEIRA, Elenaldo. Quais os desafios que se apresentam para a atuação dos diversos atores sociais e a relação entre eles na perspectiva de consolidação da gestão democrática da cidade? In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). **Para que participação nos governos locais? Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**. São Paulo: Instituto Pólis; Recife: SUDENE/Centro Josué de Castro, 1996 p. 61-70.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

COSTA, João Bosco Araújo. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 10, n. 3, p. 113-118, jul./set. 1996.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FONTES, Breno A. Souto-Maior. Clientelismo urbano e movimento popular: a construção das redes de poder. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 81, p. 119-159, jul. 1995.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento:** enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

_____. **Cultura e desenvolvimento em época de crise.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. Reflexões sobre a crise brasileira. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL CELSO FURTADO, A SUDENE E O FUTURO DO NORDESTE, 2000, Recife. **Anais...** Recife: Sudene, 2000. p. 311-317.

GENRO, Tarso. Reforma do estado e democratização do poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renato; TELLES, Vera (Org.). **Poder local participação popular e construção da cidadania. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais.** São Paulo: Instituto Polis; Recife: SUDENE/ Josué de Castro, 1995. p. 19-27.

HABERMAS, Jurgen. **O discurso filosófico da modernidade.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

KRISCHKE, Paulo J. Cultura política e escolha racional na América Latina: interfaces nos estudos de democratização. **Boletim Informativo Bibliográfico**, Rio de Janeiro: ANPOCS/Vertice, n. 43, p. 103-126, 1. sem. 1997.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. **Para além do Estado:** tendências, limites e alcances das novas formas de gestão urbana a nível local. 316 f. Tese (Doutorado em Economia) – UNICAMP/ Instituto de Economia, Campinas, 1994.

LEFF, E. **Ecologia, capital e cultura:** racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: EDIFURB, 2000.

MELO, Marcus André Campelo de. Crise federativa, guerra fiscal e hobbessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização. In: OLIVEIRA, M. A. G. (Org.). **Política e contemporaneidade no Brasil.** Recife: Bagaço, 1997. p. 111-141.

MOISÉS, José Alvaro. **Os brasileiros e a democracia:** bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MOREIRA ALVES, Márcio. **A Força do povo:** democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1980.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

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

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social ou princípios do Direito Político**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção os Pensadores).

SANI, Giacomo. Cultura Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, GianFranco (Org.). **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Editora UNB, 1993. p. 306-308.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Campus, 1988.

TAVARES DA SILVA, Gustavo. Democracia representativa e gestão participativa. In: OLIVEIRA, M. A. G. (Org.). **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bagaço, 1997. p. 75-110.

VIEIRA, Evaldo. **Autoritarismo e corporativismo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1981.

ZAOUAL, H. **Globalização e diversidade cultural**. São Paulo: Vozes, 2003.