

PRÁTICAS PARTICIPATIVAS E CLIENTELISMO POLÍTICO: A LÓGICA DAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO INTEGRADA

GISELE DOS REIS CRUZ *

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objeto as experiências de gestão integrada que envolvem governo e sociedade no processo de elaboração e implantação de políticas públicas. Trata-se de um novo formato que permite a intervenção da sociedade civil organizada nos assuntos públicos, levando à participação da população na definição de uma agenda de prioridades a ser considerada pelos representantes do Poder Público. Dentre as formas de gestão integrada mais conhecidas estão os conselhos setoriais municipais, os fóruns de debate e o orçamento participativo. Este novo modelo de gestão pública vem sendo posto em prática em diversas localidades brasileiras, sobretudo a partir da década de 1980, num contexto de crise fiscal do Estado e de redemocratização.

Com a promulgação da **Constituição Federal** de 1988, a participação das chamadas coletividades no processo de organização de demandas sociais passou a ser estimulada, abrindo espaço para o surgimento de novos arranjos institucionais voltados para a organização da sociedade para a participação na definição de políticas direcionadas às suas reais necessidades. Por se constituírem num canal de debate onde a apresentação de propostas para a solução dos problemas locais ocorre através da negociação entre os diversos segmentos da sociedade, estas experiências participativas têm como princípio básico o aperfeiçoamento da democracia, pois possibilitam uma maior adequação entre programas governamentais desenvolvidos e reais demandas e necessidades dos indivíduos.

A finalidade deste artigo é mostrar que, embora esteja implícita nessas experiências de participação a proposta de tornar mais simétricas as relações de poder entre o governo e a sociedade, a assimetria de poder é reproduzida nessas novas formas de intervenção política, sendo, inclusive, reforçadas. A desigualdade nas relações de poder permanece principalmente em função da persistência de traços clientelistas que coexistem com estas novas formas de participação. Pretendo mostrar que a coexistência entre práticas clientelistas, baseadas na assimetria de poder, e práticas participativas, fundadas no princípio da igualdade nas relações de poder, ocorre sob a forma de uma tensão que se estabelece entre a representação e a participação.

Não pretendo abordar essa questão do ponto de vista de uma oposição entre *democracia representativa* e *democracia participativa*, pois é notório que as sociedades modernas não podem prescindir do mecanismo da representação. Inclusive, mesmo nesses espaços de debate, os diversos segmentos sociais acabam também sendo representados por líderes. Apenas procuro mostrar que o exercício da representação pode vir a inibir e dificultar práticas participativas baseadas na simetria de poder, sobretudo quando o exercício da representação é permeado por vícios clientelistas, o que contribui para a

reprodução de relações de poder desiguais. Este processo dar-se-ia principalmente através do sentimento de ameaça vivido pelos representantes eleitos ao se depararem com uma estrutura participativa que estimula o envolvimento mais sistemático das bases eleitorais com os assuntos públicos, em detrimento de uma relação pessoal estabelecida entre representante e eleitor.

O reforço de práticas tradicionais baseadas na assimetria das relações de poder verifica-se no momento em que os representantes eleitos, sobretudo da esfera municipal, procuram reforçar os laços com sua base, através do fortalecimento de práticas clientelistas, como forma de sobrepujar as ações participativas desenvolvidas em sua localidade. A atuação dos representantes eleitos estabelece uma tensão em relação às práticas participativas, não somente em virtude do reforço dos laços clientelistas mas em função da própria forma como se comportam diante das reuniões e ações delineadas nesses espaços de debate e interação entre governo e sociedade. Em determinados contextos, a presença dos representantes municipais nos espaços de interlocução é quase nula ou ocorre sob situações de atrito, revelando a pouca ou nenhuma abertura à interferência dos setores organizados da sociedade nos assuntos públicos.

A discussão dessas questões será feita tendo como base um estudo empírico realizado no município de Paraty (RJ), cujo instrumento de análise foi o *Fórum de Desenvolvimento Local (Fórum DLIS)*. Os dados aqui apresentados são fruto de uma pesquisa de corte qualitativo, com ênfase em duas técnicas: observação participante e realização de entrevistas semi-abertas com membros e não-membros do Fórum. Sendo assim, no decorrer do texto serão explicitados alguns depoimentos como forma de ilustrar a temática discutida, tendo em mente que as falas representam a forma como os entrevistados percebem a realidade política e social de seu município.

As falas aqui utilizadas expressam uma representação da realidade vinculada ao tipo de inserção política e social do sujeito. Sobre isso, Peter Berger e Thomas Luckmann (1995) afirmam que a realidade não existe por si só, fora da consciência dos sujeitos, mas é sempre resultado da construção mental, sendo, portanto, socialmente construída. Nesse sentido, os discursos acerca da dinâmica do Fórum e da relação estabelecida entre governo local e sociedade provêm de indivíduos inseridos num determinado contexto social, de modo que sua percepção acerca da realidade é influenciada por valores, possuindo, portanto, um conteúdo ideológico.

O caráter ideológico dos discursos de sujeitos socialmente condicionados é bastante trabalhado por Karl Mannheim (1986) quando este apresenta a definição de *ideologia total*. Segundo ele, a atividade mental do sujeito determina a forma como o mundo aparece, no sentido de que o “mundo” somente existe com referência à mente que o conhece. Este tipo de concepção de ideologia teria raízes na definição de Hegel e da Escola Histórica, pois estes partem da suposição de que o mundo somente é concebível a partir de um sujeito conhecedor. Sendo assim, a percepção da realidade política e social do município de Paraty pelos entrevistados deve ser

entendida como marcada por um caráter ideológico, não no sentido de falsificação da realidade, mas de que reflete os condicionantes políticos e sociais nos quais estão inseridos. Ademais, os integrantes do Fórum DLIS de Paraty percebem-se como inseridos num embate com o governo local, com o intuito de afirmar a importância desta instância participativa e de consolidar sua atuação junto ao Poder Público, o que faz com que as críticas à atuação dos Poderes Executivo e Legislativo local estejam freqüentemente presentes em seus discursos.

Os 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 (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.

As experiências de DLIS vêm sendo realizadas em bairros, povoados, distritos, municípios e microrregiões, consistindo nos seguintes requisitos: (1) participação do poder local, porém, em parceria com o mercado e a sociedade civil; (2) transferência de recursos exógenos e mobilização de recursos endógenos, públicos ou privados; (3) presença de agentes de desenvolvimento governamentais, empresariais e da sociedade civil capacitados para a promoção do desenvolvimento de suas comunidades; (4) 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 marketing compatíveis com o processo desejado e (5) numa nova dinâmica econômica integrada, baseada no local, de modo a estimular a diversidade econômica e a complementaridade dos empreendimentos, visando à sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

Contudo, para a realização do DLIS considera-se que algumas exigências precisam ser atendidas. Primeiramente, é necessário que os atores sociais, moradores da localidade em questão, sejam capacitados para a gestão local, não apenas no sentido da obtenção do sucesso em seus projetos pessoais mas, sobretudo, em termos da elaboração, execução, monitoramento e avaliação dos projetos a ser desenvolvidos. Depois, as demandas privadas devem ser transformadas em demandas públicas da sociedade local, de forma que a comunidade deve se mobilizar em torno de seu processo de desenvolvimento, elegendo prioridades comuns a partir de necessidades identificadas. Em terceiro lugar, é necessária a articulação de ofertas estatais e não-estatais de programas e ações, relacionadas com as demandas públicas. Ou seja, os programas e ações de desenvolvimento devem partir também da sociedade local, e não somente de autoridade governamentais.

A estratégia de DLIS vinha sendo utilizada em diversos programas do governo federal, como o chamado *Comunidade Ativa*, lançado em 1999 e desarticulado mais tarde, trazendo a tona o tema da descontinuidade administrativa, uma das principais causas da não-obtenção de resultados concretos. O *Comunidade Ativa* visava a promoção do desenvolvimento social a partir do estímulo a iniciativas das populações locais, baseando-se, portanto, num modelo específico de democracia participativa, cujo instrumento de ação era o Fórum de Desenvolvimento Local. A intenção de seus idealizadores 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 orçamentos e planejamentos participativos. No caso específico do Rio de Janeiro, a implantação do *Comunidade Ativa* distribuiu-se em cinco localidades da região serrana (municípios de Bom Jardim e Santa Maria Madalena), baixadas litorâneas (Araruama e Saquarema) e norte fluminense (São Fidélis).

No mesmo período, que compreende os anos de 1999 e 2000, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) implantou Fóruns de Desenvolvimento Local como parte de seu Programa de Desenvolvimento Local, com base na mesma metodologia de DLIS, porém, autonomamente, sem parceria com o governo federal, mas de forma articulada com os Poderes Executivos municipais. Após o término do *Comunidade Ativa*, o Sebrae passou a ser o principal articulador da estratégia DLIS. Dentre as principais atribuições do Fórum DLIS está o desenvolvimento de um diagnóstico sócio-econômico participativo da localidade em questão, envolvendo os segmentos organizados da sociedade civil e integrantes do governo local. Após a realização desse diagnóstico são eleitas as ações prioritárias que deverão ser beneficiadas em termos de políticas públicas, com base no debate e no diálogo entre população e governo.

2. GESTÃO INTEGRADA E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

A possibilidade de aperfeiçoar o mecanismo de elaboração e implantação de políticas públicas através de experiências de gestão integrada requer a colaboração entre as instâncias da sociedade civil organizada e do Estado, sendo, portanto, de importância fundamental a abertura, por parte do Poder Público, ao processo participativo. Estas novas modalidades de gestão pública possuem em seu bojo o princípio da descentralização do poder, estando, pois, inseridas no contexto da descentralização política e administrativa posta em prática a partir da década de 1980. Porém, a persistência de práticas assimétricas contrapõe-se à desconcentração do poder na medida em que procura reforçar a desigualdade social, fortalecendo uma relação baseada na fragilidade de um dos lados. Sendo assim, determinados estudos empíricos acabam por revelar que o processo de descentralização política e

administrativa nem sempre deságua na desconcentração do poder ou no aperfeiçoamento da democracia.

Sobre este ponto, diversos estudos têm apontado para os efeitos das experiências participativas sobre a configuração de poder, baseados em diferentes perspectivas. Santos Júnior (2001), por exemplo, apresenta o novo padrão de relação estabelecido como resultado do processo de descentralização, que teria significado uma progressiva reforma nas instituições de governo local no Brasil. Ou seja, o fortalecimento da esfera municipal de governo teria aberto o caminho para a maior presença dos atores sociais na arena pública, levando à conformação de modelos de gestão municipal democrática. Esse processo seria resultado, segundo ele, de um declínio das instituições políticas de representação e de decisão, centralizadas nas esferas do governo nacional, que não seriam mais capazes de responder às demandas econômicas, sociais e políticas.

De acordo com este mesmo autor, a partir dessas novas formas de articulação governo local/sociedade estariam emergindo novos padrões de governo, centrados em três características principais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas da população; reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos e abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade. Com efeito, surge uma nova agenda política e intelectual em torno de determinadas idéias e categorias, como desenvolvimento local, planejamento estratégico e parcerias entre setor público e privado. Nota-se, então, que o autor concebe estas práticas participativas como um reflexo real da desconcentração do poder, resultantes da descentralização política e administrativa.

Outros estudos apontam para os resultados obtidos com as novas experiências participativas do ponto de vista do aperfeiçoamento da democracia. Para estes, os atores plurais da sociedade civil são percebidos como possuindo legitimidade para participar ativamente dos processos de decisão política a nível nacional e local. Assim, as novas experiências participativas são vistas como o resultado da emergência de um novo paradigma ao se pensar o modelo de desenvolvimento e como um aprofundamento da democracia, enfatizando-se a real possibilidade de desconcentração do poder a partir de práticas democráticas que representam uma efetiva descentralização política.

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 Marta Arretche (1996), passou-se a supor que formas descentralizadas de prestação e alocação de serviços seriam mais democráticas, fortalecendo, por conseguinte, a democracia. Em virtude disso, a centralização político-administrativa foi associada a práticas não-democráticas e à ausência de transparência das decisões, impossibilitando o controle social das ações do governo e reforçando o clientelismo.

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, como mostra Marcus Melo (1996: 15), 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 1970. 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*.

Porém, diversos estudos têm apontado para a quebra desse consenso positivo em torno da descentralização. Arretche, por exemplo, afirma que os efeitos positivos da descentralização não se sustentam nem em termos da construção lógica dos argumentos nem empiricamente. Segundo ela, o sucesso da descentralização dependeria de uma redefinição do papel estratégico do governo federal num novo arranjo federativo, significando que, para se alcançar os benefícios da descentralização, seria preciso recentralizar, potencializando a ação do governo federal. Ademais, a idéia de que programas descentralizadores reduzem o clientelismo nem sempre são verificáveis quando nos deparamos com as realidades locais, uma vez que a viabilidade de haver ou não o uso clientelista dos recursos públicos dependeria mais da natureza das relações entre burocracias públicas e das possibilidades de controle efetivo dos cidadãos sobre a ação dos governos do que do nível de governo responsável por tais serviços.

Melo, por sua vez, destaca que a descentralização também pode trazer efeitos perversos em virtude da ausência de certos pré-requisitos e da presença de um conjunto de fatores, tais como burocracias locais de baixa qualificação, transferência de receitas públicas sem responsabilidades de geração de receitas, indefinição e ambigüidade quanto à definição de competências entre esferas de governo e porosidade do governo local em relação a elites locais (acarretando maior corrupção e clientelismo), só para citar algumas. Por este ângulo, percebe-se a controvérsia em torno do tema: de um lado, os que entendem como um caminho para aumentar a eficiência da gestão pública e um antídoto contra práticas políticas perversas. Ou seja, enfatiza-se a desconcentração administrativa e política, no sentido da transferência de autoridade para parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório (cf. Sousa, 1996). De outro, há os que vêem o contrário, pois descentralizar pode significar perda de eficácia administrativa e recrudescimento de práticas clientelistas, em decorrência exatamente da perda de controle por parte do governo central.

Em se tratando da correlação feita entre descentralização e democracia, as experiências bem sucedidas de participação popular em gestões municipais, como o Orçamento Participativo, ajudaram a difundir a idéia de que práticas desenvolvidas no âmbito municipal, descentralizadas, tenderiam a fortalecer mecanismos de democracia direta, representado uma alternativa aos limites

postos pelas instituições representativas. Parte-se do princípio de que é mais fácil implantar o controle social das ações do governo em pequenas localidades do que em grande escala. Sobre isso, Alicia Esperón (2004: 20) afirma que as abordagens que associam descentralização e democratização apostam que os municípios são, por excelência, escolas de democracia e formadores da cidadania, permitindo, portanto, o caminho para a superação das deformações burocráticas e clientelistas. Por este viés, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais, abrindo caminho para o desenvolvimento das virtudes cívicas das populações. Porém, este tipo de abordagem peca por não aprofundar as relações do poder local, na forma como é instituído e vivenciado, com a dimensão sócio-cultural.

Como destaca Arretche, não há garantia prévia alguma de que o deslocamento de recursos da esfera nacional para a municipal implique na destruição da dominação, pois descentralizar recursos pode evitar a dominação pelos governos nacionais mas não evita a dominação pelas elites no âmbito do governo local. Sendo assim, não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições produza, de fato, comportamentos democráticos. Se, de um lado, as instituições conformam as ações políticas, de modo que a ação pública pode incentivar determinados comportamentos políticos (na linha do estudo de Jean Cohen, 1996), de outro, Robert Putnam (1996) nos lembra que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma sociedade podem limitar seriamente a concretização de atitudes e princípios democráticos, a despeito do sucesso na implantação de instituições com a finalidade de aperfeiçoar a democracia. Sendo assim, o que acaba se observando empiricamente é a coexistência de duas práticas: uma mais moderna, direcionada para a construção de relações igualitárias, outra tradicional, revelada pela persistência de relações assimétricas de poder.

3. PARTICIPAÇÃO E CLIENTELISMO: PRÁTICAS SOCIAIS PARALELAS

A persistência de traços clientelistas em locais nos quais novas experiências democráticas são postas em prática já foi tratada por Paulo D'Ávila Filho (2000). Em sua tese, este autor alude a possibilidade de articulação entre participação democrática e aspectos das relações assimétrico-clientelistas. Segundo ele, para se entender essa articulação é necessário que o fenômeno do clientelismo não seja reduzido ao mandonismo e ao patrimonialismo, sob pena de se identificar o clientelismo apenas com formas pré-modernas de dominação política, o que impede a percepção dos novos formatos que o fenômeno vem adquirindo.

A identificação do clientelismo com o atraso leva a duas abordagens distintas, que não consideram uma articulação possível entre clientelismo e modernidade. A primeira parte do princípio de que o clientelismo tende a desaparecer com a modernização da sociedade, representada pela urbanização, industrialização e universalização dos direitos de cidadania. Isso porque as relações clientelísticas são baseadas numa estrutura hierárquica e desigual de poder, o que seria característico de sociedades tradicionais. Em outras palavras, tradição e modernidade não seriam compatíveis.

Uma segunda abordagem afirma que o enraizamento da cidadania, juntamente com a universalização dos direitos, eliminaria os aspectos tradicionais, patrimoniais do Estado. Abordagens como essa vêm a redemocratização e o surgimento de movimentos sociais como uma forma de superação das fórmulas clientelistas, identificadas com os aspectos tradicionais de dominação política, o mandonismo e o patrimonialismo. Por trás delas está a percepção do fenômeno do clientelismo como algo imutável, não passível de adquirir novos contornos em função de novas configurações históricas e políticas. Assim, as relações clientelistas são identificadas com formas tradicionais e pré-modernas de controle político ou como categoria residual, que resiste em função da permanência de formas não-democráticas de organização política. Essa visão impede a percepção de novas formas de relações clientelistas que não são lineares mas entrelaçadas e constituintes de processos de consolidação democráticos, reforçando a idéia de que formas coletivas e autônomas de organização, principalmente das camadas baixas, são incompatíveis com o verticalismo clientelista (cf. D'Ávila Filho, *idem*).

O ponto central dessa argumentação é que o fato do clientelismo ser caracterizado por relações assimétricas entre patrão e cliente, sob a forma de benefícios que são oferecidos, funciona como um freio da organização dos subalternos como atores coletivos, encorajando-os a serem passivos, desinformados e desinteressados pelo processo político, o que contribui para a apatia perante os meios alternativos de representação de interesses. Dessa forma, o problema é visto sob um ângulo dicotômico: clientelismo/atraso versus universalismo/moderno. Ou seja, cidadania e clientelismo são percebidos como antitéticos, e o segundo tende a ser superado pelo primeiro, na medida em que a sociedade se moderniza.

Na mesma linha de análise de D'Ávila Filho, considero que as relações tradicionais de poder entrelaçam-se com relações de poder modernas, possibilitando não a superação total das primeiras mas seu reordenamento como resposta às novas organizações voltadas para uma participação política autônoma da população. Partilho também da mesma visão de Robert Gay (1998), quando considera a coexistência do clientelismo e da cidadania. Relacionando o fenômeno com as mudanças introduzidas na lógica e no padrão de competição política no Brasil, a partir da redemocratização da década de 1980, para ele o clientelismo contemporâneo, diferentemente do tradicional, tende a exibir tanto aspectos relacionais e hierárquicos quanto elementos de identidade e organização coletiva. A visão de Gay não suprime as relações de clientela, mas nos mostra que o aumento da competição política vem reduzindo a distância ou a desigualdade entre patrões e clientes, possibilitando novos formatos e maior espaço para a negociação entre as partes.

Como enfatiza Gay, a transição para a democracia na América Latina levou ao aumento das disputas inter e intrapartido por votos e ao crescimento das organizações da sociedade civil, consolidando um cenário pluralista e cada vez mais poliárquico e introduzindo mudanças na competição entre lideranças e associações populares. Seguindo esse raciocínio, a democratização, o aumento da competição política, a modernização, a universalização do voto e o

aumento da participação e da organização da sociedade civil não contradizem nem tampouco excluem as formas de clientelismo político, ao contrário, criam novos arranjos clientelistas.

Dessa forma, práticas modernas são perfeitamente compatíveis com um sistema que privilegia a hierarquia social ou uma assimetria nas relações de poder. Ademais, há que se mencionar o projeto de modernização conservadora levado a cabo pelos militares na América Latina, a partir de 1964, que permitiram que práticas clientelistas fossem reforçadas e não eliminadas. Isso porque o governo militar não abriu mão totalmente das eleições como mecanismo de legitimação, de modo que os donos de “currais eleitorais” tiveram seu prestígio reforçado como forma de combater a tendência ao voto oposicionista.

Através do estudo empírico realizado junto ao Fórum DLIS de Paraty, pude atestar que não só as práticas modernas de participação coexistem com as formas tradicionais de fazer política como tendem a reforçar estas últimas. Isso porque os integrantes de novos espaços de participação colocam-se numa posição de confronto com o Poder Público municipal, em função da resistência do governo local em acatar determinadas decisões tomadas durante o processo participativo. O Poder Público, por sua vez, procura manter laços sociais e políticos com suas bases, sobretudo o Poder Legislativo, como forma de fazer frente à nova forma de fazer política apresentada pelo Fórum.

O município de Paraty possui determinadas características próprias de pequenas localidades brasileiras, com ênfase na extrema desigualdade social e econômica, expressa, inclusive, em termos geográficos. Ou seja, os segmentos mais pobres e pouco instruídos da cidade tendem a se concentrar nas periferias do centro ou em locais mais distantes, como as ilhas e os distritos, ao passo que as camadas mais abastadas tendem a residir no centro da cidade. Historicamente, os representantes do Poder Público municipal têm estabelecido uma relação tipicamente clientelista com suas bases eleitorais, baseadas no atendimento das necessidades mais imediatas da população em troca de apoio eleitoral (cf. Cruz, 2005).

A implantação do Fórum DLIS na cidade apresentou-se, desde o início, como uma nova forma de fazer política, na medida em que instituiu um espaço legítimo de debate e discussões sobre diversos temas ligados ao desenvolvimento local da cidade. A divulgação das reuniões do Fórum tem como intuito chamar à participação todos os segmentos sociais da cidade, tendo em vista a definição de ações prioritárias a serem encaminhadas ao Executivo e ao Legislativo municipais. Para tanto, a adesão do Poder Público é totalmente estimulada, pois os membros do Fórum reconhecem que, em última instância, quem tem o real poder de decisão e os recursos para implantar as ações é o governo, em função da investidura do voto. Alguns depoimentos são claros quanto a isso:

Muitas coisas que se faz no Fórum dependem de uma atividade política, porque, quem manda? Não adianta a gente fazer um ofício no Fórum porque não vai ter nenhuma credibilidade

O Fórum não tem poder para executar nem dinheiro para realizar estudos, e talvez não seja esse o papel; então, você vai discutir e vai chegar ao seguinte ponto: agora é preciso agir, mas agir sem o Poder Público é impossível

No entanto, os membros do Fórum DLIS de Paraty tendem a destacar as dificuldades de se obter a adesão do Poder Público, tanto do Executivo quanto do Legislativo, afirmando que a presença dos representantes da esfera governamental tem sido inócua, principalmente no que se refere aos vereadores da cidade. O que se constata é que as experiências participativas que visam conferir uma parcela de poder à sociedade tendem a ser interpretadas pelo Poder Público como uma ameaça, na medida em que as decisões políticas deixam de ocorrer somente no âmbito da esfera estatal, impedindo a concentração de poder por parte dos representantes do governo. Ter que debater com a sociedade acerca de políticas públicas significa conceder a esta uma ingerência nas ações e decisões governamentais, diminuindo a autonomia conferida aos representantes eleitos, possibilitada pelo governo representativo. Significa, em outras palavras, permitir que os atores sociais se organizem para controlar, ao menos parcialmente, a execução dos programas de governo.

Dessa forma, o que se nota é uma estratégia de defesa por parte dos representantes do Poder Público, que se traduz no questionamento da legitimidade das ações de instrumentos como o Fórum. Ao se questionar sobre o direito ou não da sociedade de intervir nas ações e decisões de um governo eleito, subjuga-se o princípio salutar da democracia: a soberania popular. A idéia de que o governo representativo transfere a legitimidade para os representantes eleitos é introjetada pela própria população, o que acaba por dificultar a ação de instrumentos participativos como o Fórum, a partir do momento em que determinados segmentos deixam de participar de suas ações por questionarem sua legitimidade para tal. O depoimento de um empresário local mostra que a população percebe este fato:

Qual a obrigação da prefeitura de implantar o que o Fórum diz? A prefeitura tem legitimidade dada pela eleição, votou nesse candidato, ele vai fazer o que estava na cabeça dele, no programa de governo dele. Você acha que o movimento popular vai poder alterar os posicionamentos dos vereadores e da prefeitura só porque é um movimento popular? Ele não tem legitimidade para fazer isso, então, não tem mais eleição nem Câmara de Vereadores

O fato é que, como salienta Márcia Dias (2002), no contexto das democracias representativas modernas a definição da agenda pública é uma prerrogativa institucional dos representantes, de modo que a dinâmica da relação representantes/representados repousa na capacidade dos últimos de influenciar os primeiros. Somente quando essa influência se dá o instrumento participativo adquire um status verdadeiramente deliberativo. Isso porque a aceitação, por parte do Poder Público, das decisões oriundas da sociedade é imprescindível para que as relações de poder se tornem mais simétricas.

Dessa forma, as reações e opiniões dos representantes acerca do processo de participação acabam por definir a influência ou não da sociedade sobre o governo ou, pelo menos, diminui ou aumenta a extensão dessa influência. Quando o Poder Público não se mostra disposto a efetivar uma parceria, de fato, com a sociedade, as possibilidades de modificação das relações verticais de poder diminuem.

O Poder Executivo de Paraty preocupa-se em apresentar um discurso aparentemente favorável às práticas participativas da sociedade local, afirmando, inclusive, que o Fórum DLIS vem desempenhando um papel fundamental para a democracia local. No entanto, embora a presença do Prefeito ou de secretários ocorra em diversas reuniões do Fórum, tal não é uma garantia da concretização da parceria. Isto é, não significa necessariamente que as decisões tomadas no âmbito do Fórum serão acatadas pelo Poder Público. Para alguns entrevistados, o comparecimento de algumas lideranças políticas locais significaria muito mais a manifestação de interesses políticos do que a disposição de considerar a sociedade local como colaboradora, de fato, na elaboração e implantação das políticas públicas:

A maioria das pessoas integrantes do Poder Público ainda vê o DLIS como uma plataforma, na hora que cair a ficha talvez eles tentem abafar o DLIS; por enquanto, o DLIS está se desenvolvendo, está agindo, mas na hora que determinadas pessoas perceberem que é uma força vão dar um jeito de abafar o DLIS

A utilização, por parte do Poder Público municipal, dos espaços de debate promovidos pela população local com o intuito de atender a determinados objetivos políticos ou simplesmente buscar uma autopromoção não ocorreria somente nas reuniões do Fórum, mas também em outras arenas onde estão presentes representantes das comunidades. Por exemplo, numa reunião promovida pelas Associações de Moradores de Paraty, onde se discutia as necessidades correntes dos bairros mais carentes, estiveram presentes quatro representantes do Poder Público (dois do Executivo, dois do Legislativo). Porém, notava-se a mera preocupação por parte de um desses representantes em somente mostrar presença, de forma que em momento algum demonstrou uma real atenção pelo que estava sendo discutido. Vejamos o depoimento de um dos presentes a esta reunião, confirmado por outros entrevistados:

Houve uma assembléia preliminar, estavam os representantes de todas as Associações, o prefeito assistiu, estavam alguns secretários, e havia uma pessoa que entrou e ficou no fundo, um político, o celular dele tocou e ele falou: “ah, estou aqui”. (...) Não era nem com ele, um representante do Legislativo que foi lá para marcar presença e se portou como um cafajeste, antes não tivesse ido

Depoimentos deste tipo mostram que não somente o Poder Público coloca-se numa posição de confronto com práticas participativas, mas a própria população tende a interpretar atitudes dos representantes públicos de forma negativa, destacando comportamentos que não se coadunam com as expectativas dos participantes desses espaços públicos. Ou seja, emerge

durante o processo participativo não a efetivação de uma parceria mas a desconfiança mútua, no sentido de que, de um lado, o governo não colabora com as ações empreendidas e, de outro, a população não acredita nas boas intenções dos membros do Poder Público.

Se o Executivo de Paraty não parece muito propenso a apoiar iniciativas como o Fórum, o Poder Legislativo segue a mesma tendência, na medida em que parece ter pouca ou nenhuma disposição de considerar as discussões do Fórum DLIS, o que pode ser exemplificado pela quase total ausência dos vereadores nas reuniões do Fórum. Apesar de sempre convidados, não se sentem comprometidos com as ações do Fórum. Ademais, tendem a não apoiar as decisões oriundas da sociedade local, o que pode ser atestado pelo comportamento dos vereadores por ocasião da votação do Plano Diretor do município. Em 2001, o Fórum iniciou um debate sobre o Plano Diretor, de modo a adaptá-lo às transformações ocorridas no município. A fala abaixo relata o processo:

O Plano Diretor foi elaborado e foi para a Câmara, ficou lá em 1997,1998, ora na Câmara, ora com o prefeito. Em 2001, o Fórum pegou essa discussão, foi rediscutido, foram tentadas adaptações, atualizações do documento de 1995, e está na Câmara. (...) O Fórum viabilizou a discussão num determinado momento, mas está lá engavetada

Todavia, o Plano Diretor foi votado no final de 2002 sem, no entanto, serem consideradas as diversas emendas propostas pelo Fórum, de forma que sua aprovação obedeceu ao texto original. Isto é, coube unicamente aos vereadores o poder de decidir o que iria ser ou não considerado no texto final, o que ressalta ainda mais a discussão em torno da legitimidade para decidir e deliberar, consubstanciado na tensão entre o poder dos representantes e o desejo dos representados:

Esse Plano [Diretor] foi aprovado sem muita discussão, o que foi aprovado foi o original, fizeram uma reunião na Câmara. (...) Nós estivemos presentes, eles dão uma canseira, são quatro horas de sessão, eles começam a votar todos os projetos que não interessam, quando o pessoal vai desistindo e vai indo embora eles aprovam o Plano Diretor; o Fórum havia discutido mas o Plano foi aprovado sem emenda nenhuma

De acordo com estes depoimentos pode-se auferir que o Poder Legislativo de Paraty, a exemplo do Executivo, não se sente constrangido a agir de acordo com a vontade daqueles que o elegeram, reproduzindo o sentimento de autonomia do Poder Público em relação à sociedade. Agir em total acordo com as demandas da população, especialmente quando elas são construídas num espaço de debate onde impera a participação direta, equivaleria a conceder uma parcela de poder à sociedade e, conseqüentemente, uma redução da influência política da parte dos representantes do Poder Público. A desconsideração das emendas feitas pela comunidade em relação ao Plano

Diretor parece ser um exemplo ilustrativo do sentimento de ameaça vivenciado pelos detentores do poder. Ouçamos mais um depoimento:

É muito complicado, nós ainda não conseguimos entender qual é a jogada, não vai custar nada fazer o Plano Diretor levando em consideração as alterações propostas pelas comunidades, a gente não entende porque o Legislativo e o Executivo não se interessaram em implementar essas alterações. Se eles dissessem: não vai ser possível por isso e por aquilo... mas, não, simplesmente não se discute, foi aprovado do jeito que eles queriam, não faz sentido nenhum. Eles estão no Poder Público, foram eleitos pela comunidade de Paraty, eles deveriam estar ali para pôr em prática essas coisas ou pelo menos discuti-las. (...) Mas eles não fazem, eu não vejo no que essas solicitações da comunidade alterariam as atividades deles, a sensação que você tem é que eles brigam por migalhinhas de poder

Porém, se os vereadores de Paraty parecem ser indiferentes ao que é debatido pelo Fórum, em termos de discurso reconhecem a importância da participação da sociedade no processo político. Assim, o que se nota é que eles não se consideram impelidos a acatar as decisões do Fórum mas, por outro lado, não se sentem muito à vontade para criticá-lo, o que pode ser explicado pelo fato de que o Fórum vem conquistando um espaço cada vez maior na cidade. Dessa forma, os seguintes discursos por parte de alguns vereadores contradizem suas ações:

A população está sentindo a dificuldade para resolver os problemas e está partindo para esse Fórum democrático e aberto. (...) Eu vejo bastante interesse por parte de alguns líderes em orientar a população; através desse Fórum a população tem espaço para mostrar seu problema

O Fórum é muito oportuno, ele pega o dia certo, a autoridade certa para tratar do assunto certo para a comunidade certa

As falas acima mostram que os membros do Legislativo municipal se preocupam em destacar os aspectos positivos do Fórum, ainda que não coadunem seu discurso com a prática política. Quando perguntados sobre a forma de atuação do Poder Legislativo no Fórum, acabam se contradizendo, pois reconhecem a pouca ou nenhuma participação dos vereadores, apesar dos discursos a favor dessa experiência. Alguns, inclusive, falam dos motivos que estariam por detrás desse distanciamento:

As autoridades do município não querem o povo esclarecido, o povo não esclarecido vive dependente, no cabresto dessa gente, nunca tiveram interesse em instruir e orientar o povo. (...) Eu vejo que enquanto houver miséria vai ser fácil ganhar eleição no município; se esse povo desenvolver e passar a saber onde estão os seus direitos tenho certeza que a maioria dos vereadores vai ter que arranjar uma profissão; (...) muitos aqui vêem o cargo de vereador como uma profissão

O discurso acima revela que, assim como o Poder Executivo, o Legislativo também vê a prática participativa da população como uma ameaça às estruturas de poder baseadas em relações verticais e hierárquicas, o que torna pouco provável uma presença assídua da Câmara de Vereadores nas reuniões do Fórum. Nota-se que o Poder Público procura destacar as relações clientelistas que mantém com a população, na medida em que percebe o envolvimento direto da comunidade como uma ameaça. A perpetuação de práticas assimétricas por parte de alguns vereadores, consubstanciada em ações clientelistas, aparece no discurso de outro vereador:

Eu fui convidado para o Fórum, mas o meu trabalho é como o de um assistente social, tem muito idoso doente, sem aposentadoria, gestante, criança, os mais pobres no município estão abandonados, vivendo ainda na escravidão. (...) Tenho conseguido aposentar muita gente, faço fotografia dele, identidade, CPF, vou ao sindicato rural e pego uma xerox da guia dele de filiação no sindicato

Assim, a participação em espaços como o Fórum torna-se algo impensável para algumas lideranças políticas, pois isso significaria fortalecer um instrumento que tende a diminuir o poder político dos representantes. Desse modo, o exercício do cargo eletivo é deslocado para o puro assistencialismo, o que acaba por deturpar a própria prática da representação. As práticas assistencialistas e paternalistas passam, então, a coexistir com práticas democráticas mais modernas, de modo que as experiências participativas não eliminam as formas tradicionais de se fazer política. Ao contrário, pois a ameaça sentida pelos representantes eleitos os induz a perpetuarem o assistencialismo como meio de manter seu domínio político em seus respectivos redutos eleitorais.

Mais ainda: o sentimento de ameaça com relação à participação organizada da sociedade impede os representantes governamentais de enxergar os dividendos que poderiam adquirir ao apoiar sistematicamente o Fórum, posto que faria com que os representantes fossem vistos pela população como seus reais parceiros, sendo uma oportunidade dos representantes fortalecerem os vínculos com a população, o que certamente lhes conferiria alguns votos. Isto é, a falta de apoio à mobilização da população local revela, sobretudo, uma falta de visão política estratégica por parte dos representantes da Câmara de Vereadores de Paraty.

Nota-se, então que a divisão do poder com a sociedade é dificilmente aceita quando a hierarquia e o verticalismo das relações ainda é encarado como a única e exclusiva fonte de poder. Embora, ao nível do discurso, os vereadores tendam a destacar o ganho democrático a partir da experiência do Fórum, não se tornam parceiros ao nível prático. E, quando comparecem às reuniões, alguns vereadores acabam assumindo uma postura de confronto com os membros do Fórum, o que revela uma clara tensão, consubstanciada numa disputa no momento de expor as opiniões e as idéias acerca do assunto em questão. Por exemplo, numa reunião do Fórum DLIS, o assunto em debate era a construção de um sistema de tratamento da água e do esgoto do município, estando presentes, entre outros, o prefeito, o representante da Companhia

Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) e o representante de uma empresa responsável pela construção de um equipamento voltado para o tratamento do esgoto.

No momento do debate e da apresentação das sugestões há uma ordem de inscrição, de modo que todas as pessoas presentes possam manifestar sua opinião, independente da posição ou cargo ocupado. Porém, um vereador presente à reunião manifestou o desejo de expor sua opinião sem atentar para a ordem de inscrição, tendo sido chamado a atenção por um membro do Fórum. No mesmo instante, o vereador disse o seguinte: *“Vocês nos convidam para a reunião e não deixam a gente falar, depois reclamam que os vereadores não vêm”*. Após proferir tais palavras, retirou-se muito nervoso e não mais voltou.

Tal postura revela a preocupação por parte de alguns membros do Poder Público municipal em destacar suas opiniões no Fórum, de forma a fortalecer sua posição como representante político e tirar dividendos de sua participação. Defrontam-se, contudo, com uma organização na qual os participantes são tratados como iguais e os representantes do Poder Público são vistos como mais um parceiro e não como pertencentes a uma hierarquia política. Embora sejam representantes da população que o elegeu, no espaço do Fórum os integrantes do Poder Público seriam apenas membros comuns que têm que dividir com os demais o direito à fala.

Nota-se claramente no município de Paraty a coexistência entre práticas democráticas mais modernas e relações baseadas na desigualdade de poder. Pois, se por um lado a experiência do Fórum, embora com suas limitações, vem marcando uma posição de reforço da democracia e da cidadania, por outro ainda esbarra nas relações tradicionais de poder, o que diminui o seu raio de ação. E os próprios membros do Fórum percebem isso:

Há uma diferença muito grande entre a vida política, que é extremamente conservadora, tradicional, clientelista, paternalista, e iniciativas como o Fórum, por isso não há esse encontro

Pode-se dizer então que práticas não-modernas não somente não são superadas por estruturas sociais específicas como são reforçadas como resposta à mobilização da sociedade. Sendo assim, são articuladas com formas modernas de comportamento político, indo ao encontro do que nos fala Gay. A possibilidade de uma real transformação das relações de poder dependerá, em parte, da forma como o Poder Público se posiciona frente à perspectiva de dividir o poder com a sociedade.

4. CONCLUSÃO

Tomando como base os dados empíricos aqui apresentados, podemos concluir que a forma como se dá a articulação entre a manutenção das relações assimétricas e verticais, próprias do clientelismo e do assistencialismo, de um lado, e o surgimento de relações simétricas e horizontais, próprias das experiências democráticas e participativas modernas, de outro, será a medida

para uma real transformação das relações de poder. Isso porque, embora práticas assimétricas não impeçam a emergência de novas experiências baseadas em relações democráticas, tendem a dificultar o estabelecimento de uma nova configuração de poder, na medida em que perpassam as instituições e, por conseguinte, o comportamento de seus representantes, reforçando a tensão entre representação e participação.

Mais ainda, as práticas participativas que visam democratizar as relações de poder não só não eliminam as práticas assistencialistas como tendem a reforçar esses comportamentos, uma vez que a manutenção do vínculo entre representantes eleitos e seus eleitores através de uma relação de troca tende a ser usada como uma forma de frear a adesão de determinados segmentos da população aos instrumentos participativos, perpetuando a dominação política.

A tensão que se verifica entre a democracia representativa e a democracia participativa é reforçada não apenas pela prática do clientelismo mas pela tendência centralizadora por parte do governo, o que mostra que experiências democráticas baseadas na descentralização política e administrativa nem sempre resultam em mais democracia. As novas práticas democráticas instituídas através de espaços de interação entre governo e sociedade permitem apenas a atenuação destas relações desiguais de poder, mas não sua eliminação. Sendo assim, considero que as inúmeras experiências de democracia participativa em sociedades historicamente marcadas por uma estrutura desigual tendem a conviver com as formas tradicionais de poder. A coexistência dessas duas práticas opostas tende a se expressar sob a forma de um constante, visto que representam diferentes formas de construção das relações de poder, estabelecendo-se uma tensão entre *participação* e *clientelismo*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arretche, Marta. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31 (11). São Paulo, Anpocs, 1996.
- Berger, Peter e Luckmann, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis, Vozes, 1995.
- Cohen, Jean. "The public sphere, the media and civil society". In Sajo, A. (ed.). **Rights of access to the media**. The Hague, Kluwer, 1996.
- Cruz, Gisele dos Reis. **Gestão integrada e democratização da sociedade: o Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty (RJ)**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2005. (mimeo)
- D'Avila Filho, Paulo Mesquita. **Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do orçamento participativo no modelo de gestão pública de cidade de Porto Alegre**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2000. (mimeo)
- Dias, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte, UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2002.

- Esperón, Alicia V. **La descentralización participativa de la Intendencia Municipal de Montevideo como reforma del Estado orientada a la participación**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004. (mimeo)
- Gay, Robert. **Rethinking clientelism: demands, discourses and practices in contemporary Brazil**. Connecticut College, 1998. (mimeo)
- Mannheim, Karl. **Ideologia e utopia**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1986.
- Melo, Marcus André. "Crise federativa, guerra fiscal e 'Hobbesianismo Municipal': efeitos perversos da descentralização". **São Paulo em Perspectiva**, 10 (3). São Paulo, Fundação SEADE, 1996.
- Putnam, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- Santos Júnior, O. dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan/FASE, 2001.
- Souza, Celina. "Reiventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização". **São Paulo em Perspectiva**, 10 (3). São Paulo, Fundação SEADE, 1996.

* *Gisele dos Reis Cruz é doutora em Sociologia (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/IUPERJ) e professora titular da Universidade Salgado de Oliveira. [giselereis@globo.com]*