

Democracia no Brasil: uma dinâmica de “múltiplas direções”

Taís de Cássia Badaró
Alves*

Doutoranda pelo Programa de Sociologia Política da UENF; Mestre em História pela Universidade Severino Sombra (USS); Especialista em História pela Faculdade de Filosofia de Campos (FFC); Professora de Ciência Política e Teoria do Estado da UNIG-Campus V. taisbadaro@yahoo.com.br

Marlene Soares Freire Germano*
Mestre em Educação. Professora da Universidade Iguazu/Campus V

Resumo

O presente texto pretende discutir a associação direta que se fez no Brasil, no contexto da redemocratização, a partir dos anos 80, entre descentralização e democracia. A descentralização se apresentou, assim, como mecanismo para equacionar problemas na relação União, Estado e Municípios. O que se pretende é relativizar a correlação entre descentralização e eficácia da gestão pública e maximização da racionalidade e apontar para dinâmicas que levem à superação dos aspectos meramente formais da democracia. O dispositivo da descentralização *per se* não pode ser afirmado a despeito de seus paradoxos. Nas dinâmicas valorizadas, partimos de um estudo de caso que relativiza a simetria entre descentralização e democracia, para discutirmos dispositivos “múltiplos” que podem levar à superação de “gramáticas políticas” que se reproduzem no Brasil.

Palavras-chave: Poder Central; Descentralização; Democracia.

Abstract

This present paper intends to discuss the direct association which has been done in Brazil, in the context of democratization, from the 80s, between decentralization and democracy. Decentralization is, therefore, presented as a mechanism to address problems in the Federal, State and City relations. The aim is to qualify the correlation between decentralization and efficiency of public management and the maximization of rationality and to point out the dynamics which lead to overcoming the purely formal aspects of democracy. The device of decentralization *per se* can not be stated despite its paradoxes. In the valued dynamics, we start from a case study which compares the symmetry between decentralization and democracy, in order to discuss “multiple” devices which can lead to overcoming the "political grammars" that breed in Brazil.

Keywords: Central Government; Decentralization; Democracy.

Sumário: 1 Introdução. 2 Algumas considerações sobre a descentralização como “dispositivo universal. 3 Relativizando os dispositivos da descentralização: um estudo de caso no nordeste brasileiro e a dinâmica de “três direções”. 4 Para se pensar a democracia no Brasil em uma dinâmica de “múltiplas direções”. Conclusão. Referências.

1 Introdução

Pensar a democracia no Brasil, é desafio que não pode prescindir da reflexão necessária sobre a associação feita – no contexto pós-regime militar – entre descentralização e democracia. Apesar de toda a euforia que acompanhou esse momento de desmonte do regime militar (64-85), e os novos dispositivos que caracterizavam o processo de redemocratização, os paradoxos da descentralização se fizeram sentir.

A premissa de que os mecanismos da descentralização, com a transferência de poder da esfera central para a local, eram suficientes para assegurar a ampliação da cidadania, construíram um arcabouço de valores idealizados no enfrentamento da hipertrofia do Estado. A descentralização se apresentou, assim, como mecanismo suficiente para equacionar problemas na relação União, Estados e Municípios.

O fortalecimento do poder local foi pensado, nesse contexto, de forma a redimensionar o papel dos municípios, entendidos, a partir de então, como gestores das políticas públicas. A descentralização passou a figurar como dinâmica exemplar – associada à noção de eficácia, maximização da racionalidade e ampliação dos canais de controle social sobre as ações governamentais.

Relativizar tais premissas se torna um imperativo, em primeiro lugar, pelo reconhecimento mais geral dos dilemas ainda vividos na experiência democrática brasileira, e também pelo registro de experiências que, contrariando a supremacia do princípio da descentralização, têm se mostrado significativas.

É para essa problemática que este artigo se volta, procurando articular referências sem, contudo, incorporá-las em combinações inadequadas. Busca-se valorizar aspectos que podem contar no debate acerca da consolidação da democracia brasileira. Isto posto, perceber dinâmicas que se apresentam essenciais para se pensar uma dimensão mais efetiva da democratização. Com isso, ir além dos mecanismos formais que caracterizam a democracia tal como é pensada na ótica liberal.

Para isso, em um primeiro momento, é necessário lançar mão de breves considerações sobre a associação entre descentralização e democracia, atentando para os excessos dessa correlação. Em seguida, analisar a experiência da ação do poder central em um estudo de caso, no Brasil. Por fim, apontar algumas perspectivas para a democracia, valorizando dispositivos múltiplos que muito podem concorrer para o seu aperfeiçoamento e para a superação de “gramáticas políticas” que se interpõem na trajetória cidadã e democrática no Brasil.

2 Algumas considerações sobre a descentralização como “dispositivo universal”

Segundo Tandler (1997), a falta de planejamento e coordenação da transferência de poder do governo central para o local, a fragilidade da capacidade dos municípios em prover serviços de qualidade e ainda o que se considera como “exploração oportunista”, são evidências de que não se pode pensar a descentralização sob o ponto de vista ideal .

Se considerarmos a trajetória da democracia no Brasil, percebemos, segundo Delgado (1997, p.81) que, “[...] na verdade, a democracia no Brasil e a plena realização da cidadania apresentam-se como um enigma histórico a ser decifrado [...]”. A autora afirma um processo de avanços e recuos em que os direitos de cidadania – que concorrem para a democracia – foram flutuando ao sabor dos sistemas políticos vigentes.

Nessa dinâmica de avanços e recuos que marcaram a trajetória da democracia no Brasil, cabe considerar as incongruências da associação direta que se fez, no contexto da redemocratização brasileira, pós- regime militar (64-85), entre democracia e descentralização.

Nesse contexto, passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam a democracia. Havia um consenso, segundo o qual, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas .

A concepção majoritária, na luta pela redemocratização, afirmava a descentralização como “distribuição de poder”, aglutinando setores mais progressistas e conservadores. Para estes, a descentralização político-administrativa representava a diminuição da abrangência do aparelho estatal. Para a esquerda, significava a valorização das organizações comunitárias a fim de possibilitar maior cobrança e fiscalização do poder público.

Portanto, reformas do Estado se tornaram um imperativo a fim de viabilizar os valores supremos da democracia como equidade, justiça social e incremento da participação cívica e controle social sobre o Estado. A descentralização,apresentou-se, na esteira dessas formulações, como condição para a realização do ideal democrático – uma “panacéia de interesses diversos”. Essa concepção favorável à descentralização, parece

ter-se consolidado no cenário latino-americano marcado por uma tradição autoritária e pelas intervenções militares que impuseram a supressão de uma gama de direitos de cidadania.

Partir do pressuposto de que o caráter democrático do processo de tomada de decisões está vinculado mais ao desenho institucional do que à esfera a partir da qual se tomam as decisões, implica desconsiderar a perspectiva de tomar a descentralização como único mecanismo para o fortalecimento da vida cívica.

Claro está, que as experiências que fortaleceram a dinâmica democrática no âmbito municipal, pelo fortalecimento das gestões locais, não podem ser desprezadas.

Segundo Azevedo e Anastasia (2002), pode-se afirmar que o grande desafio que se colocou nesse contexto referido, foi a consolidação de canais ou uma engenharia institucional que ampliou a “vocalização” das demandas. Tais mecanismos, superaram o jogo democrático tradicional da democracia eleitoral, abrindo espaço até para um maior controle público do exercício do poder.

Os autores supracitados, recortam, especialmente, algumas inovações institucionais implantadas no âmbito local e estadual, que a partir da década de 80, no Brasil, permitem pensar a relação entre a autoridade do Estado e *accountability*. Dentro dessas inovações, apresentam-se os Conselhos Setoriais (CS), o Orçamento Participativo (OP) e os Seminários Legislativos, como arranjos mistos em que atuam representantes do Estado e da sociedade civil. Azevedo e Anastasia (2002) partem de um estudo comparativo, articulando práticas dos Conselhos de Políticas Setoriais da Região Metropolitana de Belo Horizonte com práticas do Rio de Janeiro, e discutem as potencialidades e limites do Orçamento Participativo (OP) em Belo Horizonte. Analisam ainda as experiências inovadoras do Poder Legislativo de Minas Gerais com ênfase na participação, nesse processo, dos grupos organizados da sociedade.

No que tange aos Conselhos de Políticas Setoriais, procurou-se enfatizar o período pós- ditadura militar (64-85), e a ênfase na ampliação da participação popular como elemento fundamental no processo de redemocratização. Contudo, constatou-se em um primeiro momento, uma “participação instrumental” limitada a movimentos reivindicativos. Por meio dessas iniciativas, o governo buscou alcançar diferentes objetivos por meio dos quais se percebe o dispositivo próprio de uma atitude descentralizadora, pela possibilidade de compartilhar responsabilidades com as comunidades para vários fins.

Para além dos contornos mais específicos dessas experiências acima descritas, é importante perceber que, em meio a um consenso em torno das propostas de descentralização, configura-se um caminho inverso, com sucesso.

Na sequência, torna-se imperativo observar um estudo de caso que se constituiu em espaço de relativização dos pressupostos que afirmam a validade absoluta do mecanismo da descentralização em sua associação com a democracia.

3 Relativizando os dispositivos da descentralização: um estudo de caso no nordeste brasileiro e a dinâmica de “três direções”¹

As análises de Tendler (1997), permitem reconhecer uma iniciativa implantada no Ceará (1997), procura enfrentar os paradoxos da reforma de Estado pensada pelo ângulo da descentralização. A autora aborda a contradição existente entre teorias de desenvolvimento para a reforma de Estado e a realidade. Procura coadunar as recomendações da teoria com as evidências encontradas nas situações analisadas nas dinâmicas implementadas no Ceará em três âmbitos: saúde, combate à seca e extensão rural.

Analisando o desempenho nos programas acima citados, a autora constatou que, tais experiências, se mostraram eficazes pela alta dedicação dos trabalhadores (na execução de tarefas voluntárias) fomentada pelo incentivo do governo. O que se percebe nas considerações da autora, é a valorização do papel do governo central², que concorreu como “força moral” para a valorização dos funcionários públicos, criando dispositivos de melhor atuação e controle da sociedade dos governos locais.

A referência buscada no trabalho acima referido possibilita repensar a crença no paradigma da descentralização, relativizando a máxima de que, a transferência de poder central para o local, por si só, funciona como fórmula universal a ser adotada.

O dispositivo “D & P” (descentralização e participação) que afirma a supremacia do âmbito local, não se confirmou pelo que se pode ver na experiência do Ceará. A literatura recorrente aponta uma dinâmica de duas direções para a D&P. Para isso, conta a ação da sociedade civil, articulada ao governo. A ação cívica atua, nessa concepção, com um papel de destaque, pela valorização do capital social³.

¹ O que denomina-se “dinâmica de três direções”, nas considerações de Tendler (1997), refere-se a uma dinâmica que congrega o poder central, o local e a ação cívica.

² Cumpre destacar que a menção recorrente a governo central no trabalho em destaque, refere-se à administração estadual.

³ Este conceito encontra-se fundamentado na obras de R. Putnam (2008) para expressar atributos de uma dada comunidade que concorrem para ações cooperativas, incrementando a ação cívica.

Em suas análises, Tandler (1997), observa que, as melhorias do poder local, no estudo de caso realizado, não foram resultados diretos e exclusivos da descentralização, uma vez que o governo viabilizou o avanço das ONGS – como espaços alternativos à ação do poder público. Sendo assim, uma outra dinâmica se apresenta a fim de melhor explicar a experiência bem sucedida do Ceará. Tal experiência, oportuniza pensar acerca da complexidade em se pensar o que efetivamente conta para a maior eficácia da ação governamental em suas diferentes esferas de atuação: federal, estadual e local. Nas evidências encontradas no estudo de caso realizado pela autora, há exemplos em que o governo central retirou poder do governo local, não havendo, portanto, a transferência unidirecional de poder e recurso do poder central para o local. Sendo assim, “[...]foi precisamente porque o governo central estava em cena como um forasteiro desconfiado que o ‘conteúdo’ local desses programas melhorou e se expandiu”. (TENDLER, 1997, p. 51).

A autora afirma que os estudos da DITLT (desempenho industrial e transformação do local de trabalho), estão voltados para a compreensão de normas sociais e culturas organizacionais que promovem a dedicação entre os trabalhadores. Desta forma, questiona as recomendações dos países em desenvolvimento direcionadas ao Estado. Além da crítica à transposição de modelos concebidos para uma outra realidade, também são feitas críticas aos considerados como verdadeiros, quanto às organizações públicas e seus funcionários, por aqueles que propõem um novo modelo para o Estado, como justificativas para a necessidade de mudança.

Em sua pesquisa, a respeito de alguns programas de governo do Estado do Ceará nos anos 90, vai, através dos resultados obtidos, contrapor - se comprovadamente, a muitas dessas recomendações e a esses pressupostos considerados como verdadeiros. A pesquisa revelou a existência de funcionários públicos com uma dedicação incomum ao seu trabalho, e que se sentiam reconhecidos e valorizados não por seus superiores imediatos, mas pelos clientes, pelas pessoas da comunidade em que trabalhavam.

Foi observado na iniciativa em pauta, que o governo estadual teve uma parcela significativa de contribuição para o novo senso de reconhecimento, criando “uma forte noção de ‘vocação’ e de missão em torno desses programas específicos e de seus trabalhadores. Fez isso por meio de campanhas públicas de informação, prêmios para o bom desempenho, concursos públicos de aptidão para contratação de novos funcionários, programas de orientação e muita propaganda na mídia sobre os êxitos obtidos.

São questões paradoxais que provocam uma instigante reflexão e análise sobre muitos pressupostos considerados como verdades absolutas. O que se percebe, por meio deste estudo de caso, é que não há modelos perfeitos – fórmulas universais que não prescindam da crítica e filtragem necessárias. Aqui se encaixa o pressuposto que absolutiza o mecanismo da descentralização. Impõem-se, na esteira dessas considerações, um questionamento fundamental levantado pela autora: “por que não inovar e criar nossos próprios modelos?”. É esse desafio que sugere as reflexões que se apresentam na sequência.

4 Para se pensar a democracia no Brasil em uma dinâmica de “múltiplas direções”

Esta seção pretende alinhar um conjunto de referências e “direções” que se apresentam para o enfrentamento da questão da democracia. Não se propõe aqui, uma combinação aleatória de orientações, mas a possibilidade de estabelecer diálogo entre alternativas, que, no caso brasileiro, podem agir na construção de uma democracia com contornos cada vez mais amplos. Para uma atuação mais eficiente enquanto cidadãos, é de fundamental importância considerar como os brasileiros percebem a democracia e como vêm atuando para sua consolidação. Na transição do regime autoritário para o democrático, é fundamental discutir o grau de adesão ao regime democrático no Brasil.

Os estudos de Moisés (2008), valeu-se de procedimentos comparativos, utilizando-se de duas variáveis : a cultura política e o desempenho institucional. A pesquisa atentou para o fato de que, não só a tradição – própria a uma cultura política – mas, fundamentalmente o desenho institucional, contam na relação que os cidadãos estabelecem com a democracia.

É recorrente, na cultura política brasileira, a desvalorização das instituições de representação política. O autor chama a atenção para a singularidade do caso brasileiro, pela presença significativa em termos estatísticos de uma atitude classificada como ambivalente⁴.

No tocante à qualidade da democracia, o que se percebe com base nessas considerações, é que cada vez mais os dispositivos formais vêm sendo relativizados em seu potencial absoluto para assegurarem a democracia. A “falácia eleitoralista” deve ser

⁴ A ambivalência caracteriza-se pelas incertezas demonstradas e que dificultam ou bloqueiam a plena aceitação da democracia.

denunciada à título de crítica de abordagens que reduzem a democracia a seus aspectos meramente formais.

Diferentes autores afirmam limites das democracias eleitorais e sua incapacidade de efetivarem as instituições básicas do Estado Moderno. Déficits de representação, sistemas partidários incapazes de atuar como referência e relações ambíguas entre Executivo, Legislativo e Judiciário, são alguns desses limites. Para Moisés (2008, p. 15), “[...] alguns autores chegam a designar as instituições da democracia representativa – e inclusive as eleições – como o seu *hardware* que [...] necessita de um *software* congruente com os objetivos e a missão atribuídos aos seus componentes.”

Diante da complexidade da dinâmica da democracia, no Brasil, dois aspectos devem contar para a compreensão do comportamento dos cidadãos e mesmo seu posicionamento diante da democracia: a cultura política e o funcionamento das instituições. No âmbito da cultura política, é importante considerar valores que orientam condutas. A análise institucional, por sua vez, se propõe a avaliar a institucionalização da democracia a partir de dados sobre eleições, competição entre partidos, funcionamento dos sistemas presidencialista e parlamentarista e a relação entre Executivo e o Legislativo.

Ambas as vertentes, cabe destacar, possuem pontos frágeis, mas que não impedem a sua articulação. Se, por um lado, o enfoque culturalista pode recair em um viés determinista, o enfoque institucional, por sua vez, pode recair em uma descontextualização das instituições políticas.

No caso brasileiro, não se pode pensar nossa experiência de democracia, sem dimensionar em que medida as instituições funcionam como canais efetivos para fazer valer os direitos da cidadania, pela reprodução de “gramáticas”, como a do clientelismo e os vícios da corrupção. A presença de tais gramáticas podem afetar a percepção que o brasileiro tem do processo político.

Dentre outras “gramáticas”, Nunes (1997), analisa o funcionamento das instituições políticas no Brasil atravessado pela gramática do clientelismo. Destaca-se, nesse sentido, o clientelismo, pelo fato de ter percorrido grande parte de nossa trajetória perpassando diferentes momentos. O clientelismo tipifica uma gramática personalista em comparação com o universalismo de procedimentos, que é a referência maior do impersonalismo. Em suas análises, o autor, introduz o tema do clientelismo como um componente distintivo de certas sociedades capitalistas. O clientelismo é contrastado com o universalismo de procedimentos das sociedades capitalistas industrializadas, através de uma distinção entre “troca específica” e “troca generalizada” nas sociedades de mercado.

Corporativismo e clientelismo podem ser entendidos como mecanismos cruciais (um formal, o outro informal) para o esvaziamento de conflitos sociais. “O corporativismo organiza camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas. O clientelismo atravessa fronteiras de classes, de grupo e categorias profissionais.” (NUNES, 1997, p. 41).

O clientelismo consolida, assim, a tradição de personalização das relações políticas, fragilizando os canais de representação. Diante desse quadro, se pode inferir que resultam atitudes de ambivalência política e orientações negativas, próprias de nossa cultura política.

A ambivalência caracteriza-se pelas incertezas demonstradas e que dificultam ou bloqueiam a plena aceitação da democracia. O fenômeno da ambivalência, no Brasil, é analisado como uma “[...] democracia sem Congresso; democracia sem partidos políticos [...] não é de se espantar que o país seja um campeão de baixos índices de identificação partidária, de avaliação negativa do Congresso Nacional e de incapacidade dos eleitores de lembrar-se dos políticos em que votaram”. (NUNES, 1997, p.36).

A sobrevivência de tradições autoritários da cultura política e o mau funcionamento das instituições, influem sobre as orientações políticas adotadas pelos indivíduos, gerando o descrédito com o parlamento e os partidos políticos bem como a preferência por soluções à margem da lei e das normas democráticas. Este é um estado de coisas que precisa ser superado e levado em consideração no debate acerca da democracia. Neste sentido, a superação desse quadro é muito mais premente do que limitar-se a criar dispositivos descentralizadores como estratégia maior para uma dinâmica mais democrática.

Um outro aspecto importante é pensar as múltiplas dinâmicas para a democracia brasileira. É relevante focar o confronto que se pode fazer entre a teoria democrática clássica e a proposta de democracia deliberativa. Esta proposta, segundo Feres (2000), pressupõe a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. A versão deliberativa da democracia, procura valorizar outros mecanismos que não apenas o voto – como canal suficiente nas concepções clássicas de democracia – procurando superar a “falácia eleitoralista”.

Segundo as análises de Feres (2000), entende-se como teoria deliberativa aquela que afirma a legitimidade das decisões de qualquer governo como derivada do julgamento crítico de cidadãos livres e iguais. Tal teoria, suscita proposições críticas que afirmam a inviabilidade de seus pressupostos em meio a complexidade social e o pluralismo

contemporâneos. Os críticos da teoria deliberativa atentam para a fragilidade do controle público (*accountability*) e, ao mesmo tempo, criticam a perspectiva do debate aberto e livre que só se realiza, efetivamente, em pequenas organizações, em espaços (fóruns deliberativos) efetivos.

É interessante pensar na ampliação de canais cada vez mais acessíveis à sociedade, para a reflexão, pelo debate, sobre pontos fulcrais do processo democrático e das demandas da cidadania.

Esta seção procurou articular algumas experiências e projetos que se mostraram importantes a serem incorporados em uma nova dinâmica para a democracia no Brasil; na sequência, procede-se às considerações finais.

5 Conclusão

Diante do exposto, como uma constatação preliminar, observa-se a relação simétrica entre descentralização e democracia, especialmente se a descentralização for concebida meramente como o deslocamento das competências entre diferentes esferas de poder. A descentralização não pode ser entendida como um dispositivo suficiente para a consecução da democracia; o sucesso da descentralização depende de uma redefinição do arranjo que congrega as diferentes instâncias ou esferas de poder – o que coloca em questão o “arranjo federativo”.

A superação do caráter idealizado com que se toma a descentralização, apresenta-se como um imperativo para o reconhecimento de que, na dinâmica histórica, as diferentes formas e modalidades assumidas pelas instituições afetam a tradução dos princípios democráticos em formas políticas concretas.

O estudo de caso valorizado neste trabalho impôs o reconhecimento de que um leque bem amplo de possibilidades se apresentam para uma experiência mais democrática e cidadã no Brasil. A democracia não pode ser pensada por meio de uma única via. Somado a isso, as reflexões acerca da percepção que o brasileiro tem da democracia e sua adesão ao sistema, devem ser incorporados no debate e nas iniciativas que afirmam os dispositivos democráticos. Concorre para isso, a cultura política brasileira, capaz de moldar comportamentos.

Nessa articulação proposta (que não passa por uma combinação automática e acrítica de elementos oriundos de concepções diferentes), vislumbra-se a superação das gramáticas que se interpõem na cultura política brasileira. Os dispositivos da participação

e deliberação, não foram tratados de forma ingênua, uma vez que não se ignora a diversidade brasileira.

O pressuposto de que a opinião pública pode influenciar as instituições políticas para a tomada de decisões e influir na Agenda, parece significativo. Descentralizar e democratizar – não meramente pelo deslocamento da esfera de decisão – mas pelo incremento de novas tradições e do capital social, consolida um caminho mais efetivo por uma dinâmica de múltiplas direções.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. **Governança, “Accountability” e Responsividade.** Revista de Economia Política, vol. 22, n 1(85), janeiro-março, 2002.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **Cidadania: dilemas e perspectivas na República Brasileira.** Tempo. Revista do Dpt de História da UFF, 1997, vol. 2, n 4. p. 88-102.

FERES, Cláudia. **Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman.** Lua Nova, 2000, n 49, p. 47-68. s/d.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira.** Rev. bras. C. Soc., São Paulo, v. 23, n. 66, Fev. 2008.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro, ENAP/Jorge Zahar Editores, 1997. Cap. I, pág. 15 –20; Cap. II, pág. 21 – 46.

PUTNAM, Robert D. **Capital social e desempenho institucional.** In: Comunidade e Democracia – a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.

TENDLER, Judith. **Mitos da Reforma do Estado e os Desafios da Equidade. (Mitos da Reforma do Estado e a Descentralização: conclusões de um estudo de caso no Brasil).** p. 33 – 71.