

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E CLIENTELISMO

Paulo Henrique Lustosa ¹

¹ Administrador de Empresas, Mestrando em Política Social pela UnB, é Diretor do Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (IBRAD).

Nos dias atuais é visível o crescente interesse dos governos no apoio e patrocínio a estratégias ou programas voltados para a promoção do desenvolvimento das regiões a partir da adoção de um modelo de desenvolvimento de viés territorial (local) e sustentável.

A indução de dinâmicas de desenvolvimento local sustentável (DLS) tem sido apontada como ferramenta de grande utilidade para a melhoria da qualidade e da efetividade dos serviços públicos estatais, em especial, em função de se assentarem em mecanismos que, teoricamente, confrontam as práticas clientelistas e corruptas que tanto são verificadas.

Teoricamente porque, em que pese serem metodologias que se apoiam em processos participativos e em instrumentos que podem permitir uma maior interação da comunidade com as políticas públicas e seus gestores, essas condições parecem ser necessárias, mas não suficientes, para superar vícios que corrompem as relações entre Estado brasileiro e a sociedade há mais de século.

Esta observação, entretanto, não tem por função descartar o DLS como estratégia qualificada para promover a melhoria dos serviços públicos e para ampliar a efetividade das políticas públicas, especialmente naquilo que se refere à implementação de políticas voltadas para a superação da pobreza e da promoção do desenvolvimento das áreas de intervenção proposta.

Pelo contrário, o objetivo deste artigo é, a partir de uma análise sobre como vem evoluindo a gestão das políticas públicas e as relações entre Estado e Sociedade, alertar para os riscos que se associam a este esforço de indução do DLS e auxiliar

na construção de salvaguardas para evitar uma apropriação espúria de uma proposta tão adequada aos princípios de uma sociedade moderna e democrática.

A discussão sobre os riscos que correm as metodologias do DLS pode ser iniciada pela própria análise do processo de democratização que o país atravessou e o conseqüente esforço de descentralização da gestão das políticas públicas, um predecessor desses processos de DLS.

Deles se observa que nem mesmo as mudanças de regime, tampouco o processo de democratização engendrado a partir de 1985 e ratificado na Constituinte (1987/1988), foram suficientemente fortes para desobstruir os canais de intermediação Estado/Sociedade de práticas corruptas e viciadas.

Segundo alguns observadores da cena política, as práticas de patronagem e clientelismo continuam presentes nas relações políticas, permeando todo o Estado brasileiro. Só que agora, adaptadas aos "novos tempos": urbanos, informatizados e globalizados. Como afirma Hagopian (1996)

"clientelistic bargains, corruption, and other remnants of traditional politics are more than vestigial and, in some cases, have been changed in ways that have served to strengthen, not weaken them."

Mais de dez anos após o momento constitucional² em que se afirmava o compromisso com a democracia e com a transparência das ações do Estado se observa que, embora avanços tenham sido alcançados, os resultados ainda estão muito aquém das expectativas dos gestores públicos e da própria sociedade brasileira.

Agora, o Governo Federal e alguns governos estaduais começam a lançar a idéia de se apoiar/reforçar³ o processo de melhoria da gestão das políticas públicas a

2 A Constituição de 1988 e os governos que se sucederam passaram a indicar a descentralização e a presumida democratização da gestão das políticas sociais como estratégia ótima para diminuir os "vícios" do processo, tendo o fomento à criação de instâncias colegiadas, conselhos gestores como o canal mais adequado para a ampliação da participação popular, o combate ao clientelismo e outras formas de corrupção.

3 Embora passível de contestação, é premissa deste argumento que as estratégias de promoção do DLS implementadas pelo governo brasileiro têm três objetivos imediatos: a promoção do empreendedorismo, o fortalecimento da sociedade civil e a melhoria na oferta das políticas e dos serviços públicos e é neste terceiro objetivo que as iniciativas voltadas para a descentralização e democratização das políticas públicas e os programas de promoção do desenvolvimento local em bases sustentáveis vão encontrar seu principal ponto de

partir da capacitação das comunidades, especialmente das mais necessitadas, para assumir a condução de suas dinâmicas de desenvolvimento, tendo o DLS como parâmetro para referenciá-las.

Entretanto, cabe perguntar: será que os problemas e vícios que dificultaram os esforços de descentralização decorrem da própria incompetência dos governos de gerenciar o processo ou será que existem fatores estruturais que comprometeram o sucesso das iniciativas governamentais?

E mais, chegando-se à conclusão de que as causas das dificuldades enfrentadas pela descentralização extrapolam as limitações dos gestores dos processos e, partindo do pressuposto de que as estratégias de DLS adotam princípios que se aproximam das estratégias de descentralização, será que os problemas enfrentados não se reproduziriam para essas estratégias também?

Responder a essas questões é o objetivo deste artigo e com este intuito, cabe iniciá-lo com uma breve discussão sobre corrupção e suas características básicas; passando por uma melhor compreensão do clientelismo e das relações de clientela no aparato estatal brasileiro; analisando como essas práticas podem comprometer a efetividade das ações deflagradas pelo Estado; finalizando com um resgate da questão da participação como alternativa para enfrentar esta situação e dos recursos que fazem da participação instrumento da transformação e da promoção do DLS.

CORRUPÇÃO

Embora tradicionalmente a corrupção tenha sido estudada como um comportamento racional orientado à maximização dos benefícios monetários de certos indivíduos ou para a realização de interesses pessoais, a compreensão deste fenômeno deve ir além da explicação utilitarista e reconhecer o papel que ela

desempenha ou que é condicionada no processo político eleitoral.

Antes de mais nada, há de se preocupar em melhor delimitar o campo da discussão que se pretende trabalhar neste documento. Em que pese não se poder deixar de reconhecer que o fenômeno da corrupção já não se limita às relações entre o Estado e a sociedade, estas relações serão o objeto da análise que se pretende desenvolver, implicando na definição de corrupção como um processo de mediação de interesse e conflito entre o interesse privado (do agente público) e o interesse público (dos beneficiários), que é resolvido às custas do sacrifício dos fins demandados pelos beneficiários (Pizzorno, 1975).

Geddes (1993) destaca bem este conflito de interesses quando afirma que os interesses dos políticos brasileiros se assemelham aos interesses dos políticos dos outros países que, em última instância, querem ser eleitos e que para alcançar este objetivo, para a maioria dos políticos, na maior parte do tempo, a disputa pelo cargo precede as preferências políticas.

E mais, afirma ainda a autora que embora não se possa negar que existam políticos cujos compromissos ideológicos se sobreponham ao desejo de serem eleitos ou reeleitos estes tendem a ter menor probabilidade de serem eleitos que aqueles políticos que participam do jogo político de uma forma "mais convencional".

Em uma linha aproximada, Pizzorno (1975) afirma que nos regimes políticos mais avançados se desenvolvem formas de mediação mais modernas entre a população e o governo, mas que o caráter privado, pré ou extra-estatal da atividade de intermediação política tem como uma de suas conseqüências o fato desta atividade não estar separada daquela destinada à coleta dos recursos necessários ao seu seguimento.

Ou seja, para o autor, o processo em que o político - ou o partido político - se

converte em legítimo canal de intermediação dos interesses da sociedade junto ao Estado e vice-versa, não se dissocia do processo de arrecadação dos recursos necessários para que esta "legitimação" ocorra. Por conseguinte, é comum que práticas não legítimas corruptas de intermediação sejam utilizadas como recurso para se garantir a "legitimidade" da intermediação.

Esta proposta pode ser claramente identificada pela matriz esquemática que Geddes (1993) recorre para explicar como se dá o "patron-client game" da política brasileira. Partindo da premissa de que todos os políticos possuem relações clientelistas com os seus cabos eleitorais, a autora coloca essas relações em uma situação tal que o sucesso do político para ela medido em função da sua capacidade em se manter no cargo está diretamente vinculado à sua capacidade de garantir aos cabos eleitorais variadas formas de recompensas, incluindo empregos públicos, que em troca lhe legitimam garantindo sua votação para reeleição.

Neste sentido, as relações de clientela no serviço público brasileiro materializadas no "empreguismo" ou no favorecimento na entrega dos serviços e outras prebendas, podem ser definidas como uma forma de corrupção das relações entre Estado e Sociedade, uma vez que implicam a superposição do interesse privado sobre o interesse público na aplicação de recursos públicos.

CORRUPÇÃO E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A efetividade de uma determinada política ou serviço público pode ser conceituada como a capacidade que a iniciativa tem de transformar a realidade, solucionando ou mitigando problemas sociais e econômicos que sejam de interesse do conjunto da sociedade.

Analisada na perspectiva das relações entre Estado e Sociedade, esta forma de

conceituar efetividade implica a necessidade de elevado grau de confiabilidade na mediação dos interesses, em pelo menos dois momentos:

- o momento da interpretação do "problema" para o qual conjunto da sociedade está demandando uma intervenção do Estado; e
- o momento da entrega, por parte do Estado, da solução mais adequada para o problema proposto.

Os efeitos da corrupção em geral, e do clientelismo em particular, sobre a qualidade e a efetividade das soluções ofertadas pelo Estado à Sociedade são nefastos em ambos os momentos de mediação acima descritos. De um lado, há uma tendência natural a enviesar a identificação do problema de forma a privilegiar áreas e grupos de interesse particular do político; e, do outro lado, defronta-se com a propensão a se construir soluções que beneficiem "a clientela" daquele que toma a decisão, independentemente da existência de critérios ou justificativas que suportem tal preferência.

A consequência mais imediata dessa orientação dos serviços públicos para o atendimento de necessidades e interesses privados daqueles que estão controlando o aparelho do Estado é a perda do foco da intervenção, a entrega de serviços a populações que deles não necessitam ou que menos necessitam e o desperdício dos recursos existentes.

Neste sentido, as estratégias e iniciativas governamentais que se propõem a ampliar a participação das comunidades no planejamento e na gestão das políticas e dos serviços públicos têm, entre outras, a finalidade de minimizar os vícios tanto da fase de identificação dos problemas a serem enfrentados, quanto da fase relativa à entrega dos produtos e serviços aos beneficiários. Em outras palavras, a descentralização e democratização da gestão das políticas setoriais, assim como as

estratégias de indução do DLS deveriam, pelo menos em tese, combater esta forma de corrupção. Mas, analisemo-a com mais detalhe.

Compreender as relações patrão/cliente e, mais importante, enxergar o clientelismo como forma de corrupção das relações entre Estado/Sociedade e dos seus desdobramentos sobre as estratégias governamentais voltadas para a democratização da gestão das políticas públicas, implica um conhecimento das mudanças ocorridas na política tradicional brasileira.

Como destaca Hagopian (1996), a política tradicional brasileira é um sistema de dominação que não se funda, primordialmente, no "status", mas no controle dos recursos materiais, em uma sociedade marcada pela falta de equidade, especialmente nas regiões mais carentes e, conseqüentemente, mais dependentes das ações do Estado.

Este fenômeno de fortalecimento do papel do Estado, associado ao desenvolvimento econômico e à integração espacial das áreas mais deprimidas, fez com que as relações de dependência e clientela da população para com os líderes locais (coronéis e outros cabos eleitorais) tenham se transferido da terra para o Estado.

Assim, embora no período da República Velha as relações de dependência entre os municípios e o governo estadual tenham servido para dar forma ao sistema mais tradicional de clientelismo o coronelismo que tinha na posse da terra e no controle da "polícia" suas principais fontes de poder, o clientelismo pós-Vargas vai assumir ares de modernidade, metamorfoseando-se em prática urbana, sem contudo perder seu caráter tradicional uma vez que o poder político continuava na mão das mesmas famílias e que as relações de lealdade dos eleitores continuavam direcionadas para o indivíduo e não para os partidos.

Ao expandir o volume de recursos à disposição do Estado e ao ampliar o universo dos beneficiários, o processo de fortalecimento do Estado iniciado por Vargas aumentou o poder relacionado com o controle de cargos dentro do aparelho do Estado. Assim, como propõe Hagopian (1996)

"similar to prebendary and patrimonial systems, state positions are not merely honorific, but significant sources of economic and political power".

Mais ainda, com o fortalecimento do papel do Estado, o papel dos líderes locais como mediadores políticos entre as comunidades locais e os governos estaduais tornou-se uma fonte mais importante para a consolidação do seu poder local.

O processo de "democratização" deslanchado após o final do Estado Novo obrigou as elites tradicionais e seus sistemas de clientela a se adaptarem a um meio ambiente mais competitivo, mais urbano e com um universo cada vez mais amplo e diversificado de eleitores. Quando os militares tomam o poder em 1964 eles já encontram um sistema político dominado por uma elite tradicional onde o clientelismo contamina o Estado e o sistema eleitoral.

Em que pese o interesse dos militares em dismantelar esse modelo tradicional de fazer política, o modelo de desenvolvimento econômico adotado, que subordinava o desenvolvimento nacional à intervenção estatal, reforça as práticas particularistas e a "privatização" do Estado.

Mais uma vez, recorrendo a Hagopian (1996), observamos que a congruência entre o modelo econômico adotado pelos governos militares e a política tradicional brasileira decorreu do fato de que a expansão da intervenção estatal na economia, articulada com investimentos estrangeiros, foi imposta a um sistema já organizado por meio de relações de clientela. Assim, quando os programas e políticas econômicas do regime militar foram implementados, os pontos de

intersecção entre Estado e sociedade, assim como os recursos e sanções estatais, foram aplicados de acordo com critérios particularistas.

Neste sentido, contrariamente ao que se poderia esperar (ou àquilo que esperavam os militares), o fortalecimento da economia, a mudança de regime e do modelo econômico não foram suficientes para modificar as práticas políticas que garantiam a sustentação das elites políticas brasileiras.

Pelo contrário, embora em um primeiro momento esses políticos tenham sido parcialmente afastados do controle do Estado - pelo menos nas áreas consideradas estratégicas para os militares - já em 1974, pressionados pela necessidade de bons resultados nas eleições, os militares acabaram capitulando às práticas tradicionais e reforçando-as.

Assim como o ocorrido durante os 15 anos de Vargas, embora as mudanças implementadas tenham causado, no curto prazo, prejuízos às relações patronagem/clientela, jamais foram suficientemente abrangentes para erradicá-las e, mais grave, acabaram sendo "contaminadas" por tais práticas e servindo de instrumento para reforçá-las.

Finalmente o processo de retorno à democracia, iniciado ainda no Governo Geisel com a distensão e que culminou com as eleições diretas para Presidente em 1989, passando pela eleição de Tancredo Neves em 1984 e pela Constituição de 1988, também não permitiu que se eliminassem ou se reduzissem as práticas clientelísticas na entrega dos serviços públicos pelo Estado, como muitos então acreditavam.

Segundo Hagopian (1996), o que se observa é exatamente o contrário: para a autora a negociação que permeou todo o processo de transição do regime militar para o regime civil acabou comprometida. Na sua visão, a negociação que

possibilitou a transição democrática também teve que ceder espaço no controle do aparelho de Estado, de ministérios, dos partidos e das políticas às antigas elites. Por meio da participação dessas elites no processo de transição, o modo tradicional de fazer política e o clientelismo, em particular, foram particularmente reforçados, enquanto que os partidos políticos se enfraqueciam.

Até mesmo a "Constituição Cidadã" de 1988 e o novo modelo de federalismo por ela encampado, com forte orientação para estratégias de descentralização das políticas e dos serviços públicos e o fortalecimento dos municípios, é apontado, pela mesma autora, como uma das fontes do espraiamento de práticas clientelistas em todo o país.

Assim, os argumentos que fundamentaram o novo modelo de federalismo da Constituição de 1988, dos processos de descentralização de serviços e políticas públicas e das estratégias de indução do desenvolvimento local sustentável, partem do seguinte princípio: **quanto mais próximos do local onde se desenrolam as políticas públicas estiverem os seus instrumentos de deliberação e de gestão, maiores as possibilidades de ganhos de eficácia e de efetividade nessas ações.**

Para tanto, articula-se com o processo de descentralização e de indução do DLS a criação de conselhos e outras instâncias deliberativas com participação da comunidade que deverão assumir a responsabilidade pela formulação, gestão e avaliação dos serviços públicos entregues pelo Estado.

Entretanto, e como já mencionado, existem alguns indícios de que o processo de descentralização acabou servindo para fortalecer as práticas locais tradicionais e clientelistas, fortalecendo as lideranças tradicionais locais e dando instrumentos para sua perpetuação no poder, repetindo os erros ocorridos em outros momentos de transição no passado.

Ou seja, os instrumentos de participação e "empoderamento" da comunidade diante dessas práticas tradicionais acabaram tornando-se "reféns" das lideranças tradicionais e servindo de instrumentos para formas mais "modernas" de se praticar o clientelismo e outras formas de corrupção.

Apenas a título de exemplo, estudos realizados junto aos Conselhos Municipais de Assistência Social espalhados em vários municípios do país mostram que embora algumas experiências interessantes tenham sido desenvolvidas em alguns estados com o efetivo envolvimento da população, os depoimentos registrados revelam a prevalência de uma cultura política formalista e clientelística.

Para Stein (1997), tais constatações servem para fortalecer sua hipótese de que a descentralização e por extensão lógica as metodologias de indução do DLS constitui um instrumento de ação política contraditório, que pode atender a diferentes interesses. Desde a construção de uma nova cidadania (cidadania ativa ou participativa) até a reestruturação da hegemonia do poder tradicional.

Mais, que este caráter contraditório vem dando destaque a uma descentralização que restringe ou extingue direitos e resgata velhas práticas seletivas e estigmatizantes da proteção social criando amplo terreno para o reforço às práticas corruptas e clientelísticas.

Aparentemente, o quadro verificado na assistência se reproduz ⁴, com suas nuances e especificidades, nos outros serviços e políticas públicas, notadamente as de cunho social. Entretanto não é questão de dar como "favas contadas" a incapacidade de este instrumento poder servir como instrumento que auxilie na superação de práticas tão antigas quanto nefastas para a efetividade dos serviços públicos brasileiros, como propõe Frances Hagopian (1996)

"In sum, clientelism is not a self-perpetuating form of state-society mediation that

4 Levantamento feito recentemente pelo Banco Mundial mostra que 85% dos membros dos Conselhos Municipais de Educação foram indicados pelo Prefeito ou pelo Secretário Municipal de Educação.

confers a permanent advantage on incumbents. Rather, the survival of clientelism and state incumbents in a clientelistic system depends on the economic and political strategies of a particular regime or government".

DESCENTRALIZAÇÃO É DEMOCRATIZAÇÃO?

Ora se, como propõe a autora, o clientelismo não é uma forma de mediação Estado/Sociedade que se auto-perpetua e, mais importante, se concordamos que este modelo depende das estratégias políticas e econômicas do Governo, cabe perguntar que estratégias poderiam ser adotadas para enfrentar esta situação?

Retome-se então a discussão sobre participação, partindo da premissa de que o fracasso do modelo de gestão descentralizada das políticas públicas é a regra e que os casos de sucesso, são as exceções que a confirmam.

Se os instrumentos de participação que foram associados ao processo de descentralização das políticas sociais não estão funcionando como deveriam e continuam a reproduzir as práticas que, em tese, eles se propunham a combater, cabe perguntar, por que não funcionam?

Uma resposta possível seria explicar o não funcionamento dos instrumentos pelo não funcionamento do princípio que os rege. De outra forma. A gestão das políticas sociais continua eivada de vícios clientelistas porque a descentralização e a conseqüente democratização de sua administração NÃO são estratégias lógicas para expurgar da administração estatal a corrupção.

Esta hipótese contraria a tese anteriormente apresentada como capaz de justificar o movimento mundial em favor da descentralização das políticas sociais e que fundamentou a maioria das propostas de gestão participativa consignadas na Constituição de 1988.

Uma alternativa para explicar o problema seria o fato de que a descentralização é meio e não um fim e, por esta característica, ela pode ser utilizada para escamotear fins menos nobres e, como já mencionado em Stein (1997), para preservar mecanismos de clientela em lugar de ser orientada para a construção de uma nova cidadania.

Esta alternativa de explicação, que nos parece bem mais pertinente que a primeira, nos leva, necessariamente, a uma pergunta complementar: **se a descentralização é meio, e não fim, como garantir que ela se mantenha fiel aos fins de melhoria das políticas públicas e de promoção da verdadeira cidadania?**

Mais uma vez precisamos recuperar uma discussão relativa à presumida democratização da gestão das políticas sociais decorrente do processo de descentralização, que foi colocada como verdadeira desde o início deste argumento.

Em outros termos, na nossa análise, há uma premissa que é freqüentemente adotada nos discursos em favor da descentralização e que, embora pareça lógica, não pode ser tomada como axioma dos modelos descentralizados. Esta premissa é a de que **a descentralização da gestão das políticas públicas implica a sua democratização.**

Não há, mesmo que teoricamente, qualquer demonstração da razão lógica entre essas duas características da gestão das políticas públicas. Em verdade, do ponto de vista teórico é razoavelmente fácil demonstrar que as políticas públicas podem ser geridas de modo que associem diferentes graus de democracia e de descentralização. Logo, o ponto crítico da discussão estaria em tentar responder por que, no processo de descentralização de uma mesma política, alguns locais conseguem democratizar a gestão e outros não.

PARTICIPAÇÃO E CAPITAL SOCIAL

Não se pode desconhecer que tentar uma resposta capaz de satisfazer todas as possíveis concepções sobre gestão democrática e dos meios para alcançá-la é tarefa inglória, senão desnecessária. Nossa proposta é a de centrar o foco da discussão em duas variáveis que se articulam com a questão da democracia, da cidadania e da gestão pública que são a participação e o capital social.

Mais uma vez, explicar o problema a partir dessas duas únicas variáveis tem seu grau de inexatidão, já que se reconhece que ambas são condições necessárias, mas não suficientes para explicar porque algumas descentralizações tornam-se democráticas e outras apenas reproduzem o modelo de política tradicional baseado no clientelismo e na corrupção.

Na realidade, poderíamos optar por uma abordagem analítica mais comum - e também com suas vantagens - que importaria discutir a descentralização a partir de uma perspectiva estatal ou do aparelho do Estado. Isto é, argumentar que a não conformação da descentralização em instrumento de democratização das políticas públicas teria suas causas mais marcantes nas restrições decorrentes da própria incapacidade, ou na falta de "vontade", do Estado de conduzi-la com esta orientação.

Nesta linha, por exemplo, temos a análise de Almeida (1996) cujo estudo vem defender a tese de que as formas e ritmos da descentralização das diversas políticas dependeram de um conjunto de fatores que convém especificar: (i) a presença ou ausência de políticas deliberadas de descentralização no âmbito federal; (ii) a natureza e o poder das coalizões reformadoras; e (iii) as características prévias de cada área, no que respeita às estruturas e às relações intergovernamentais que estas supunham.

Como se observa, a autora repousa suas considerações quanto à descentralização das políticas sociais com maior ênfase nas relações dentro do aparelho do Estado e em menor escala nas suas relações com a sociedade. Assim, embora reconheça o papel da sociedade que se pode inferir no segundo item não explora como e porque sociedades e grupos sociais apresentam coalizões reformadoras com "naturezas e poderes" diferenciados.

Sem desconhecer o mérito de se analisar o problema na perspectiva do Estado, acreditamos que para discutir instrumentos políticos alternativos que minimizem essas práticas nocivas no serviço público, precisamos sair do Estado e tentar buscar soluções ou alternativas de solução a partir da análise dessas mesmas questões na perspectiva das relações entre Estado e Sociedade, dos recursos existentes, das potencialidades e dos limites deste tipo de ação.

Assim, partindo de duas variáveis fundamentais na discussão das relações entre Estado e Sociedade, participação e capital social, é que tentaremos explicar em grande medida este descolamento entre descentralizar e democratizar e, mais importante, tentar teorizar sobre possíveis alternativas para a mitigação da corrupção e do clientelismo na gestão das políticas sociais no Brasil a partir da perspectiva da sua descentralização e democratização.

Esta discussão pode ser aberta com uma primeira colocação de que, para um modelo de gestão democrática das políticas sociais, descentralização e participação devem caminhar juntas. Se a abordagem na perspectiva estatal pode esclarecer porque o processo de descentralização não acontece no nível institucional, ou acontece lentamente, a discussão sobre participação na gestão vai buscar explicações sobre como a sociedade civil age neste processo e como essa ação gera impactos sobre as formas de mediação Estado/Sociedade e sobre a própria efetividade dos serviços públicos.

Nesta perspectiva, participação aqui não é toda e qualquer participação. Recorrendo à tipologia proposta por Pizzorno (1975) trabalharemos com um conceito de participação que se assemelha à sua *participación civil*⁵, que o autor assim define:

“La participación civil ... también está integrada al sistema de relaciones que vinculan a la sociedad civil con el Estado, pero es expresión de la demanda y de las imposiciones que aquélla dirige a éste. Es, por lo tanto, una función de las solidariedades que se forman en la lucha de los intereses privados. Se diferencia de la participación subcultural porque los intereses que ella expresa son los que reciben una apreciación positiva en el sistema dominante”.

Ainda segundo o mesmo autor, deve-se recordar que o termo "civil" por ele proposto não aporta à participação qualquer valor positivo ou negativo, mas traz na sua essência o fato de que ela se processa com vistas a uma confirmação da estrutura social existente, o que não exclui as ações de modificação do sistema, nem implica em luta contra os movimentos reformistas.

Para finalizar o autor vai afirmar que uma ampla difusão desta forma de participação em uma determinada sociedade indica um alto grau de integração entre Sociedade Civil e Estado e uma ausência de polarização nas disputas políticas.

A opção por trabalhar com este conceito de participação civil decorre do reconhecimento da importância do papel do Estado no fomento a esse processo de participação como já indicado anteriormente e, por consequência, do reconhecimento de que este é o tipo de participação que melhor se articula com este movimento quando analisado na perspectiva da sociedade.

Continuamos ainda com um problema a ser superado. Por que em determinadas

5 Pizzorno aponta, além da participação civil, 3 outras formas de participação política: o profissionalismo político, ou seja, pessoas que vivem da política; o movimento social que pode ser definida como "*una empresa colectiva para establecer un nuevo orden de vida (Blumer)*"; e ainda a subcultura que se diferencia da participação civil por estar excluída dos canais normais que têm acesso às instituições estatais se comunicando com elas apenas por intermediários.

sociedades a participação civil ocorre mais intensamente que em outras, enquanto que em outras praticamente não há qualquer forma de participação organizada?

A resposta para esta pergunta demanda o recurso à segunda variável que nos propusemos a discutir nesta parte do artigo, a noção de capital social, conforme proposto por Putnam(1997), na sua discussão sobre a experiência da Itália moderna em termos de ação comunitária e de democracia.

Para o referido autor além dos recursos naturais, humanos, tecnológicos e econômicos, capitais mais tradicionais, as sociedades dispõem, em maior ou menor grau, de um outro tipo de capital. Um capital que "diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade". Reproduzindo os argumentos do autor (Putnam, 1997).

"Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e de confiança"

Um aspecto interessante da forma como o autor caracteriza o capital social é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que em geral é um bem privado. A consequência que o autor observa desta característica é que, por ser público, "o capital social costuma ser insuficientemente valorizado e suprido pelos agentes privados".

O autor relaciona explicitamente, e de forma contumaz, no seu texto o clientelismo com o "baixo capital social". Segundo sua observação os cidadãos de comunidades cívicas, ou seja aquelas dotadas de capital social, possuem em sua

história "exemplos de relações horizontais bem sucedidas", enquanto que aqueles de sociedades com pouco capital social vão encontrar, quando muito, exemplos de superação dos problemas sociais na "suplicação vertical" (Putnam, 1997).

É interessante a forma como o autor trata a questão do clientelismo e o civismo da comunidade, em sua análise:

"As relações clientelistas (...) envolvem permuta interpessoal e obrigações recíprocas, mas a permuta é vertical e as obrigações assimétricas. Pitt-Rivers diz que o clientelismo é "amizade desequilibrada". Além disso, os vínculos verticais do clientelismo "parecem minar a organização grupal e a solidariedade horizontal tanto do cliente como dos patronos mas sobretudo dos clientes". Eles não têm interesse em precaver-se contra a deslealdade recíproca e nem motivo para temer o isolamento recíproco. Eles não têm oportunidade de estabelecer uma regra de reciprocidade, é mais provável haver oportunismo, seja por parte do patrão (exploração), seja por parte do cliente (omissão). O fato de as articulações verticais serem menos úteis do que as articulações horizontais para solucionar os dilemas da ação coletiva talvez seja uma das razões porque o capitalismo mostrou-se mais eficiente que o feudalismo no século XVIII, e por que a democracia revelou-se mais eficaz do que a autocracia no século XX".

Esta análise parte da perspectiva de que não é a falta de vínculos sociais que vão propiciar um ambiente que enseje relações de clientela. Na verdade, segundo o autor, "a diferença fundamental não é entre a existência e a inexistência de vínculos sociais, mas entre os vínculos horizontais de solidariedade mútua e os vínculos verticais de dependência e exploração".

Mais ainda, para Putnam (1997) o clientelismo é fruto de uma sociedade desorganizada, na medida em que estão desorganizadas essas relações horizontais implicando um excessivo isolamento dos indivíduos. Neste sentido as relações de

clientela são as únicas associações que se mostram realmente eficazes numa sociedade civil internamente dividida há séculos.

Desta leitura depreende-se que uma estratégia política que as sociedades podem adotar, e os governos poderiam apoiar, para o enfrentamento do clientelismo passa, necessariamente, pelo investimento neste capital social. Para Putnam (1997) a superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente daí resultante, depende do contexto social mais amplo em que determinado jogo é disputado e tal feito é mais fácil em uma comunidade que disponha de um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica.

O grande desafio que se nos impõe esta constatação de que a superação dos problemas decorrentes das relações de clientela dentro do aparelho de Estado passa por uma sociedade dotada de "um bom estoque de capital social" é: o que fazer nas sociedades que não o possuem? Melhor ainda. As sociedades que não dispõem deste capital social estão fadadas a permanecer como estão?

Embora o autor descambe para uma análise determinista nas explicações da relação entre capital social e participação cívica e, mais importante, no reconhecimento de que esta feitura do capital social é um processo histórico que evolui lentamente, não nos parece adequado subordinarmos a esta perspectiva.

O próprio Putnam(1997) reconhece que mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política. Também alerta que movimentos que induzam a formação de capital social de fora para dentro embora sejam possíveis tendem a ter um alto grau de insucesso.

Isto implica ser possível produzir, a partir de um estímulo exterior, uma dinâmica diferenciada que venha a produzir um aumento no "estoque de capital social" de

uma determinada comunidade, melhor capacitando-a para assumir as funções de gestora e condutora das políticas públicas e das suas dinâmicas de desenvolvimento. E aí se assentam as estratégias governamentais de indução e apoio às iniciativas de estímulo ao desenvolvimento local sustentável.

Todas essas análises poderiam ser assim sintetizadas:

A) As análises e estudos realizados indicam que, na maioria dos casos, os conselhos e instâncias colegiadas surgidos quando da descentralização das políticas governamentais acabaram por reproduzir o modelo de mediação Estado/Sociedade clientelista que anteriormente regia a entrega dos serviços públicos e a gestão dessas políticas sociais;

B) embora não se possa desconhecer que as restrições e dificuldades do processo de descentralização das políticas públicas no âmbito do próprio aparelho de Estado tenham comprometido o processo de democratização da gestão das políticas, a existência de modelos descentralizados e não democratizados permite que se levante a hipótese de que boa parcela dessas dificuldades estar na própria dificuldade que a sociedade encontra de se organizar para a participação cívica. Ou, como propõe Putnam (1997), pelo seu baixo estoque de capital social;

C) a organização para a participação cívica ou a formação de capital social tende a reduzir de forma significativa as práticas de clientela e corrupção mas, em geral, essas dinâmicas dependem de um processo endógeno normalmente lento ou da animação deste processo por parte de agentes externos;

D) as estratégias de indução do DLS patrocinadas pelo Estado podem ser alternativas interessantes para fortalecer a participação da sociedade na condução das políticas públicas, entretanto podem incorrer nos mesmos riscos de reprodução do modelo clientelista de mediação entre o Estado e a sociedade.

Assim, concluindo esta primeira discussão, parece-nos sensato o prosseguimento dos esforços que vêm sendo realizados com vistas à descentralização das políticas sociais no País, ao fortalecimento da sociedade civil e à indução de dinâmicas de desenvolvimento local sustentável. Entretanto, também parece-nos ser importante que este processo esteja cercado de instrumentos de acompanhamento e de monitoramento que minimizem a possibilidade de que se reproduzam, nos novos canais de mediação Estado/Sociedade, as práticas clientelistas que tanto caracterizam a política tradicional brasileira.

BIBLIOGRAFIA:

- Almeida, Maria Herminia "Federalismo e Políticas Sociais". *Descentralização de Políticas Sociais*. São Paulo : FUNDAP, 1996.
- Abramovay, Ricardo O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. Mimeo. Palestra apresentada no IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política, Junho, 1999.
- Geddes, Barbara Politician's Dilemma, Building State Capacity in Latin America, University of California Press : 1993.
- Hagopian, Frances Traditional Politics and Regime Change in Brazil. Cambridge University Press : New York, USA, 1996.
- Lustosa, Paulo Henrique "Descentralização e centralização em um ambiente em globalização". *SER SOCIAL Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/SER/UnB*, Número 4, Janeiro a Junho de 1999.
- Pizzorno, Alessandro Lo Scambio Occulto, Casi di corruzione politica in Italia, Società Editrice Il Mulino.
- Pizzorno, Alessandro "Introducción al estudio de la participación política".

Participación y cambio social en la problemática contemporánea. Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1975.

- Putnam, Robert D. *Comunidade e Democracia, a experiência da Itália Moderna.* Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro, 1997.
- Stein, Rosa H. *A Descentralização como Instrumento de Ação Política: O caso da Assistência Social, dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília : Brasília, 1997.*