

América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado*

José Roberto Felicissimo**

Sumário: 1. O cenário da emergência e da urgência; 2. Linhas centrais da preocupação sobre os movimentos sociais; 3. Os dilemas da descentralização democratizante.

Palavras-chave: América Latina; Brasil; Estado; movimentos sociais; descentralização.

Surgimento de movimentos sociais reativos à deterioração das condições de vida nas aglomerações urbanas da região (América Latina). Análise das motivações, da organização e de alguns dilemas que os movimentos sociais deverão equacionar para ampliar o impacto de sua atuação na região. Necessidade de revisão de alguns aspectos da organização dos movimentos sociais.

Latin America: social movements facing State decentralization

Describing a scenario of Latin America emerging social crisis since the seventies worsened by economic structural adjustment in the eighties and nineties, the article demonstrates the emergence of social movements reacting against the standard of living steadily erosion, mainly in urban areas.

It also summarizes the social sciences analysts recent concerns about social movements in the region. Focusing specially on motivations, organization and dilemmas social movements have to solve in order to spread their impact on the region.

In its last part, many current dilemmas are described as consequences of social movements and State decentralization process. These dilemmas head for aspects of organizational revision of social movements.

1. O cenário da emergência e da urgência

As sociedades latino-americanas — resguardadas as peculiaridades históricas, culturais, etc. — configuram um espaço que tem em comum o sistemático processo de deterioração das condições materiais de existência de amplos setores de sua população. Essa característica tem-se acentuado nas últimas décadas e está assentada nos aspectos estruturais do modelo específico de colonização e desenvolvimento da região, na fase pós-colonial. Isso tem sua expressão mais evidente no espaço urbano, especialmente nas

* Este artigo trata de alguns temas que vêm sendo objeto de exame no projeto de pesquisa: *Gestão municipal de políticas sociais e a matriz de intervenientes*, formulado por iniciativa interinstitucional que atualmente envolve a Fundação Seade, a Unesp, o Núcleo de Estudos Urbanos da FAU/USP, a Enap e a PUC-SP. O projeto insere-se no quadro da Cooperação Brasil-França.

As opiniões e comentários são de responsabilidade do autor, muito embora seja reconhecida a importância das contribuições dos demais pesquisadores, algumas incorporadas durante as sessões de debate para a formulação do referido projeto.

O autor registra sua homenagem aos profs. Renato Cardoso, Flávio Fernandes Maia, Edmur Chieregatto e Orlando Figueiredo, falecidos prematuramente, com quem trabalhou em torno dessas idéias, não sem algumas controvérsias sobre o método.

** Doutor em ciências sociais. Professor da FEA/PUC-SP. Técnico sênior da Fundap. (Endereço: Rua Cristiano Viana, 428 — 05411092 — São Paulo, SP.)

grandes cidades e áreas metropolitanas, resultantes da lógica concentradora e excludente própria do desenvolvimento capitalista nesses países.¹

A problemática urbana na região resulta da maneira como foi consolidado o processo de urbanização dependente, caracterizado por seu ritmo acelerado e pela tendência à concentração da população nas áreas urbanas de maior expansão.

Alguns autores não hesitam em afirmar que apenas em poucos casos a primazia urbana e a acelerada migração rural-urbana foram contrapostas por certos processos de redistribuição espacial da população e pelo crescimento relativo de centros intermediários e pequenos. Com base nisso, afirmam que a expansão dos assentamentos humanos precários, não-regulados, na periferia das principais cidades e a deterioração das condições materiais de vida de grande parte dos setores populares por um lado não encontraram resposta adequada nas políticas urbanas e, por outro, intensificaram-se.²

Isso é conseqüência da ampliação e aprofundamento da crise urbana, considerada como fenômeno estrutural. Tal crise se expressa pela crescente defasagem entre as necessidades sociais de acesso aos bens e serviços de consumo coletivo (por exemplo, saúde, educação, terra e habitação urbana, transporte, equipamentos e infra-estrutura básica) e a capacidade do Estado para garantir a oferta desses bens e serviços ao conjunto da população, através de instrumentos técnicos e institucionais, como aqueles que constituíam as políticas sociais de caráter universalista e incremental. Essa defasagem se acentua justamente quando o impacto da crise econômica provoca a ampliação das reivindicações sociais.

A avaliação de alguns autores³ sobre o impacto da crise econômica na região durante a última década indica que houve o que chamam de reemergência de alguns problemas que, sem serem totalmente novos, assumem, na atualidade, uma relevância e uma dimensão crítica social muito maiores, como por exemplo, a pobreza, especialmente em sua manifestação urbana, e o comportamento da economia urbana e, em particular, do mercado de trabalho urbano, além da deterioração do meio ambiente.

O sacrifício econômico imposto em período recente pelas políticas de ajuste para equacionar o endividamento externo não foi absorvido equitativamente pelos diferentes grupos sociais, o que resultou em aumento do índice de pobreza — hoje, 40% da população da área — e em acréscimo da dívida social com os pobres e com aqueles que dependem exclusivamente de seu próprio trabalho. Num período de cinco anos (1980 a 1985), a pobreza expandiu-se na América Latina, de 33% para 39% da população. Expansão devida à queda de 12% da renda por habitante, reforçada pela concentração da renda, e que se traduz no incremento de 40 milhões no número de pobres, que sobe para 160 milhões no final do quinquênio.⁴

¹ Carrión, Fernando. Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica. In: Carrión, F. (comp.) et alii. *Ciudades en conflicto. Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina*. Quito, Centro de Investigaciones Ciudad/El Conejo, 1986.

² Portes, Alejandro & Johns, Michael. Class structure and spacial polarization: an assessment of the recent urban trends in Latin America. *Journal of Economic and Social Geography*. Special issue: Spatial mobility and urban change. Amsterdam, KNAG, 27(5):378-88, 1986.

³ Peñalva, Susana. Crisis urbana, Estado y gobiernos locales en América Latina: nuevos núcleos de desarrollo y gestión de la crisis. In: Heck, Marina (coord.). *Grandes metrópolis de América Latina*. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina/Fundo de Cultura Econômica, 1993. p. 57-72.

⁴ Id. *ibid*.

É importante assinalar estimativas que afirmam que os estragos da pobreza incidem com maior intensidade nas áreas urbanas da região, muito embora sua maior intensidade ocorra nas zonas rurais: por volta de 1985, a metade dos pobres da região residia nas cidades.⁵

Quanto ao comportamento da economia urbana e, especificamente, do mercado de trabalho urbano, verificam-se altos índices de desemprego e subemprego, ao lado de expressivos processos de terceirização e informalização.

Portanto, a acentuada disparidade de renda entre setores sociais constituiu-se durante os últimos anos no principal fator de diferenciação social, dando origem a novos processos de polarização espacial e segregação urbana. Paralelamente, a absorção de uma grande proporção da força de trabalho pelo setor informal da economia implicou a geração de emprego urbano sob formas não-reguladas de contratação e remuneração, restaurando e expandindo formas de exploração que já se acreditava estarem superadas.⁶

Convém indicar o fato que, na opinião de vários analistas da região, é uma das veias abertas da América Latina: se, por um lado, o discurso dos especialistas, especialmente do planejador, apóia-se fundamentalmente na questão da implementação de normas através da racionalidade, por outro, a reflexão sobre a cidade oculta um aspecto residual e informal que é percebido como seu lado marginal, sujo ou ilegal. Esse paradoxo entre a cidade formal e a cidade ilegal (ou, ainda, entre a cidade legal e a cidade real) revela que a cidade tem duas caras: uma visível, legível e, portanto, capaz de submeter-se a normas; e outra invisível, escondida, “ilegal”, contudo mais volumosa que a primeira e onde a desordem e a irracionalidade dificultam, e quase impedem, a disciplina e a aplicação de normas cartesianas. Essa realidade pode ser encontrada nos interstícios ilegais da cidade, na periferia, nas favelas, como também nos *conventillos* e nas ruas. Uma realidade que coabita incoerentemente com o progresso e com a modernidade, ao mesmo tempo em que é, no fundo, sua própria conseqüência. Está aí, portanto, o aspecto específico da cultura urbana da América Latina, impregnada pelo modo de vida da periferia.⁷

Um dos fenômenos que se agravou, em períodos recentes, é a deterioração do meio ambiente, afetando substancialmente as grandes cidades latino-americanas, com impactos negativos nas condições materiais de vida da população residente.

Essas são as linhas gerais da situação compartilhada, atualmente, pelas cidades e metrópoles da América Latina. Caracterizam, também, os principais fatos e processos urbanos que, há mais de uma década, configuram-se como os desafios da crise.

No equacionamento desses desafios — agravados, ainda, pela fragilidade institucional e política do Estado e do setor produtivo privado — já há algum tempo se observam a emergência e o ressurgimento no espaço público de formas organizacionais que, em muitos casos, renovadas em seus conteúdos e métodos, configuram um novo arranjo de intermediação e de solidariedade social. No campo da sociedade civil, as organizações populares urbanas, com múltiplos objetivos setoriais, ao lado de organizações de base rural que fundamentalmente reivindicam posse da terra e condições básicas de trabalho e de sobrevivência. No campo limítrofe entre a sociedade e o Estado, os governos municipais, apesar de ainda configurados com base em modelos tradicionais de decisão e gestão, procuram assumir um perfil que responda adequadamente às demandas crescentes de uma

⁵ Id. *ibid.*

⁶ Portes, Alejandro & Johns, Michael. *Op. cit.*

⁷ Heck, Marina. *Op. cit.*

população que, cada vez mais, reivindica de maneira organizada e articulada com outras instâncias de influência, porque não de poder, na sociedade.

Ao lado da crise e do processo de reestruturação global, o Brasil, a exemplo de outros países da América Latina, desde os anos 70 assiste ao aparecimento de novas práticas sociais e novas formas de ação coletiva, assim como a difusão de uma série de novas idéias e propostas em relação à tarefa política e à ação social. Se é certo que, por um lado, essas práticas sociais, idéias e propostas não chegam a constituir novos paradigmas, por outro, expressam certas lógicas de ação e pautas de pensamento que tendem a se articular em torno de uma perspectiva comum: a redefinição do papel do Estado na sociedade ao lado da revalorização e hierarquização da escala local.⁸ Trata-se, então, nesta década final do milênio, de rever os constructos coletivos relativos ao papel dos atores em seu desempenho no espaço público. Será que estamos ante um fenômeno que anuncia um horizonte promissor para a renovação dos conteúdos, métodos e formas de articulação social na região?

Referindo-se ao cenário urbano da América Latina, Peñalva⁹ identifica algumas conseqüências mais significativas dos fatos e processos descritos em termos das modalidades de organização societal, das práticas sociais e das formas de ação coletiva, que podem ser aplicadas ao caso brasileiro. A primeira delas é a transformação da família enquanto unidade de reprodução e de consumo — uma transformação acompanhada pela reemergência de ações e estratégias familiares de sobrevivência por parte dos setores populares urbanos.

Por outro lado, no que se refere à ação coletiva, surgiram formas organizativas populares, alternativas, que, além do denominador comum de estarem centradas no urbano, mas sem esquecer que existem muitas evidências de sua expressão no mundo rural, assumiram características sumamente diferentes e heterogêneas, tanto por suas demandas como por suas estratégias e modalidades de ação. Dentre essas é possível identificar as seguintes:

a) formas de ação dirigidas ao Estado (basicamente através de seus representantes locais), cujas demandas são orientadas para municípios e governos estaduais, principalmente reivindicações por melhorias na prestação de serviços e na instalação de equipamentos coletivos;

b) formas de mobilização menos institucionalizadas e mais expressivas que as anteriores, de emergência mais espontânea diante de determinadas conjunturas críticas. Essas formas consideram os representantes do Estado interlocutores formais, mas dirigem sua mensagem, principalmente, à opinião pública, como forma de pressão. É o caso, por exemplo, de alguns movimentos de pressão por terra e habitação;

c) movimentos que criam opções autogestionárias de produção e abastecimento, que não reconhecem o Estado como interlocutor e, também, como possível e necessário avalista

⁸ Corragio, José Luis. *Poder local, poder popular? (Reflexiones preliminares para una discusión)*. Quito, Centro de Investigaciones Ciudad. mimeog. Relatório apresentado ao Seminário Europeu-latino-americano sobre Desenvolvimento Local (Montevideu, Clach/Ciedur, 23-26 nov. 1987); Peñalva, Susana. Op. cit.

⁹ Peñalva, Susana. Op. cit.

da prestação de serviços coletivos. Por exemplo, cooperativas de consumo, comunidades eclesiais de base etc.;

d) formas de organização vinculadas a certo tipo de lutas culturais, com modalidades de atuação marcadamente expressivas e simbólicas (por exemplo, alguns movimentos ecológicos), que manifestam uma opção pela não-canalização das demandas através das vias institucionais e políticas prescritas;

e) formas de protestos sociais que incluem medidas de ação direta, como, por exemplo, os saques a supermercados e a outros centros de abastecimento, a paralisação e o bloqueio de vias públicas etc. Essas formas se manifestam em várias capitais brasileiras e da América Latina, revelando a marginalização crescente de amplos setores da população e explicitando sintomas de fragmentação e desintegração social.

Assim, em maior ou menor grau, os movimentos sociais se caracterizam pela reação às formas autoritárias e de repressão política, avançando propostas de democracia direta e de base ou representativa, pelo questionamento da distribuição do poder e pela reação à centralização do poder, ou avançando idéias de autonomias locais e de autogestão, pela oposição ao modelo econômico e pelo encaminhamento de novas formas de vida comunitária.

Tais manifestações e processos sociais fundamentam as exigências por muitas mudanças na política pública em geral e, especificamente, em sua expressão urbana, onde ela existir, já que, no caso brasileiro, há muito tempo foram apagados os poucos vestígios de uma política que merecesse ser reconhecida como tal. Nesse sentido, evidencia-se que o cerne da tensão local mais importante e os desafios locais da crise resultam da combinação de um conjunto de fatores: a fragmentação sócio-política, a busca da integração da cidadania política e social e o fenômeno da exclusão social, que se atualiza constantemente como saldo do ajuste estrutural.

Se, por um lado, pode-se dizer que essas manifestações não conseguiram sensibilizar integralmente as instâncias decisórias na sociedade para implementar políticas públicas mais agressivas que atendam às demandas articuladas naqueles movimentos sociais, por outro, é inegável o impacto que causaram em alguns setores, modificando, inclusive, suas agendas e focos de trabalho. Em muitos casos, tal impacto tem como consequência a articulação de movimentos sociais com setores políticos, econômicos, profissionais e acadêmicos para a formulação de propostas políticas e articulação de grupos de pressão para garantir a institucionalização e a implementação de tais propostas. Assim, emergem novos conteúdos, novos atores, novos espaços de conflitos e de negociação, alterando a dinâmica do jogo de interesses em torno do espaço público. São mencionados, a seguir, os impactos que tais manifestações causaram em dois setores importantes na articulação do espaço público e alguns de seus resultados.

Em primeiro lugar, essas novas realidades e problemas têm sido objeto da atenção de boa parte da produção das ciências sociais no Brasil e nos demais países do continente, especificamente em muitos estudos sobre o meio urbano. Em alguns casos, as referidas práticas e formas emergentes de ação coletiva, no âmbito do espaço urbano, vêm sendo tematizadas como expressão da relação entre democracia e "poder local". Desde o começo da década de 80 a atenção central sobre a temática da democracia — suas condições sociais e as perspectivas de sua consolidação ante o enfraquecimento da várias ditaduras militares

— aponta para a conjugação com uma renovada preocupação acerca dos movimentos e organizações sociais (em particular, os de base territorial e especificamente urbana), com o interesse analítico dirigido para “buscar, neles, evidências de transformação profunda da lógica social”.¹⁰

Esses autores dizem que na América Latina, nos anos 80, houve uma proliferação de estudos de caso de lutas e processos de geração de novas formas de ação coletiva, grande parte dos quais se posicionaram em relação aos novos cenários que a crise global e seus efeitos locais engendraram para o estudo dos problemas urbanos. Ao lado disso, referindo-se ao campo de conflito emergente, provocado pela deterioração da qualidade de vida e a redução das políticas destinadas a atender às necessidades do consumo coletivo, muitas análises traziam implícita a questão de se estar, ou não, “em presença de um processo de formação de novos atores sociais ou históricos”.¹¹ Muitos desses estudos tenderam a confirmar a visibilidade desse processo em múltiplas formas de organização autogestórias, ações defensivas e práticas de resistência que constituíam parte das respostas dos setores populares urbanos ante a crise.

Uma segunda expressão do impacto dessa nova realidade emergente nos anos 80 tem sido a criação e a difusão de um conjunto de novas propostas — que se manifestam de várias maneiras e envolvem vários setores e significados — favoráveis à descentralização do Estado, à revalorização do papel dos governos municipais e às potencialidades da participação em escala local. Esse processo guarda uma relação de complementaridade com aquele observado nas ciências sociais e nos estudos sobre o meio urbano.

Muitos políticos com diferentes preferências ideológicas e partidárias, assim como numerosos funcionários e técnicos atuantes em várias instâncias da administração pública, assumiram o discurso de denúncia aos males do centralismo e da burocratização e, em certos casos, aos da “monopolização” da gestão dos serviços públicos por parte do Estado. Esse discurso reivindica a autonomia e o fortalecimento das instâncias inferiores da organização territorial do Estado, incluindo, algumas vezes, a recuperação das “capacidades” que o Estado subtraiu da sociedade civil. E tem duplo sentido: por um lado é ambíguo, aberto a várias interpretações, e permite produzir efeitos dissonantes; por outro, permite identificar novas orientações de política pública.¹²

Nas décadas de 80 e 90, a descentralização na América Latina sem dúvida passa a ser um tema inscrito na ordem do dia, ao lado do tema da crise, como expressão de um amplo e profundo processo de mudança no seu desenho territorial. Por isso, algumas dimensões precisam ser examinadas mais atentamente, como, por exemplo, os vários conteúdos assumidos pelas políticas de descentralização implementadas em outros países e as diversas práticas desenvolvidas em matéria de política e de gestão local, inclusive seus efeitos na sociedade.

Há evidências de que a emergência da dimensão territorial resulta da pressão social sobre as instituições. No entanto ela revela mais ainda: que os diversos atores sociais e políticos descobriram a importância dessa dimensão para a política. Se, por um lado, é difícil saber quais serão exatamente os resultados e o sentido último dessa transformação,

¹⁰ Calderón, G. & Jelin, Elizabeth. *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades. Estudios Cedes*. Buenos Ayres, Cedes, 1987.

¹¹ Id. *ibid.*

¹² Peñalva, Susana. *Op. cit.*

por outro, é certo que o perfil tradicional e arcaico do município tende a ser modificado, como consequência das novas manifestações de articulação social.

Em contribuição a esse debate, necessário e urgente, na seqüência deste artigo alinham-se algumas questões vinculadas à articulação e consolidação dos movimentos sociais ante o processo atual de descentralização do Estado.

2. Linhas centrais da preocupação sobre os movimentos sociais

É bastante sugestivo o convite de Vigevani¹³ para que se avance na análise crítica sobre a produção das ciências sociais a respeito dos movimentos sociais, cujos pressupostos já estão estabelecidos na elaboração dos anos 80. Dentre as linhas centrais que ele identifica, uma primeira reúne literatura, estimulada por fortes razões conjunturais e ideológicas, que tende a sublinhar o papel dos movimentos sociais e a acentuar suas potencialidades no sentido da criação de novos sujeitos e de novos atores, sobretudo demonstrando seu papel como instrumento de inserção e ampliação, na região, e em especial no Brasil, do conceito de cidadania. Uma segunda linha, que não deixa de se vincular à conjuntura e à ideologia, está mais preocupada com os aspectos políticos e institucionais e, sobretudo, com a relação entre os movimentos sociais e os fenômenos macro: o Estado, os partidos, a economia e as instituições em geral.

Uma terceira linha de preocupação foi identificada nos estudos de Calderón e dos Santos e nos de Barrios,¹⁴ que retomam a idéia de que os movimentos sociais, em geral, e os movimentos sociais urbanos, em particular, são fenômenos que evidenciam uma nova problemática. Eles tendem a acentuar que os movimentos sociais introduzem uma questão nova, a da possibilidade da criação de uma nova perspectiva de sociedade. Em seu limite, isso conduziria à realização de uma nova estruturação do Estado, ou melhor, a uma nova organização da sociedade.

Nessa literatura, alguns pontos são inquestionáveis. Um deles é que esses movimentos fazem emergir, de forma profunda, a idéia de cidadania, com um duplo significado: por um lado, no sentido de que é possível analisá-los como portadores dos elementos constitutivos para a introdução da consciência dos direitos do cidadão; por outro, confirmando-se a sua existência nos movimentos sociais dos anos 70 e 80. Vários autores assinalam que esses movimentos conseguiram impor ao Estado, ou a alguns de seus segmentos e agentes, a necessidade do diálogo e, até mesmo, o reconhecimento de sua legitimidade e da necessidade de atendimento de suas reivindicações. Ao lado disso, verifica-se neles, no mínimo, uma participação significativa de integrantes do patamar inferior da escala social. Mesmo que se questione o grau de espontaneidade e o real surgimento dos movimentos a partir das bases, não se deve aceitar apenas que os apoios externos tenham sido mais relevantes, muito embora tenham-se constituído, em algumas ocasiões, verdadeiros pontos de partida, diretos ou indiretos.

¹³ Vigevani, Tullo. Movimentos sociais na transição brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto. *Lua Nova* (1): 93-109, jun. 1989.

¹⁴ Calderón, G. & Santos, Mario dos. *Movimientos sociales y democracia: los conflictos por la creación de un nuevo orden*. Buenos Ayres, Clacso, 1987. mimeog.; Barrios, Luis. *Impacto da democratização sobre os movimentos sociais do Uruguai: antes e depois*. Montevideu, Universidad de la República, 1987.

Outro ponto inquestionável é o reconhecimento de que o movimento social é portador de uma idéia de sociedade nova, apoiada no auto-reconhecimento dos movimentos como sujeitos novos da vida social, criando-se, assim, uma identidade própria e novos atores expressando-se com uma nova mentalidade e com nova cultura política de base. Vários analistas concordam que os setores populares da base da pirâmide social, que participam desses movimentos, ganham, talvez pela primeira vez, consciência de seus direitos de cidadania. Argumentam, no entanto, que isso é necessário, mas não suficiente: há uma distância a preencher entre isso e o reconhecimento da potencialidade de criação de uma nova perspectiva de organização da sociedade. Reconhecem que há fenômenos de novo tipo se se considerar que o termo “novo” surge em contraposição às formas tradicionais de se desenvolverem a luta e a organização social. Tal discussão é relevante para que se compreendam as motivações dos atores e, sobretudo, para compreender quais os fatores políticos novos — uma nova identidade implica relação frente a outros grupos — que se introduzem ou, quando isso não ocorre, se há a indicação de permanência em estágios pré-políticos, conforme a aversão à política, demonstrada por muitos movimentos, em nome de concepções igualitárias e participacionistas. Isso implica que, nos próprios movimentos, essa ideologia e esse discurso expressam sua extrema dificuldade em operacionalizá-los.

Há outras questões igualmente relevantes que podem ser analisadas para caracterizar os movimentos sociais, como, por exemplo, a de sua relação com o Estado e visão de mundo; a de seus conteúdos; a de sua capacidade propositiva e de iniciativa; a da representação; a relativa aos tipos de modelos emergentes de gestão; e a de sua quantificação e representatividade social. Para efeito deste trabalho focaliza-se apenas a questão da relação dos movimentos sociais com o Estado, justamente porque isso permite verificar se os movimentos estão sendo portadores de fato da idéia de uma sociedade nova.

Isso remete ao exame do objetivo, ou objetivos, dos vários tipos de movimentos sociais. A literatura concorda que o horizonte da grande maioria dos movimentos está restrito ao atendimento de reivindicações localizadas, de necessidades emergentes, reflexo da incorporação da idéia de direito do cidadão. E que tais necessidades, limitadas no tempo e no espaço, são importantes apenas para a comunidade afetada. Compreende-se, então, que a questão de fundo, a da relação do movimento social com a sociedade civil em geral e com a sociedade política e o projeto político, é apenas potencial, como perspectiva. O exame da questão subsequente, associada à anterior, a da visão de mundo, sugere, por um lado, a possibilidade de que a experiência da “democracia como identidade restrita”, realizada pelos movimentos sociais, influi positivamente nas transformações mais amplas do sistema político e cultural; e, por outro, que os movimentos sociais não apresentam projetos bem definidos para o futuro, mas estão, de alguma forma, construindo as bases para uma vida mais democrática e mais socializada. O exame dessas possibilidades leva ao enfoque de dois fatores sugeridos pela literatura: um, a incidência dos movimentos na vida política e social, em geral; outro, a verificação dos mecanismos de experiência democrática interna. Examinemos o primeiro fator.

Em sua análise dos movimentos sociais no Brasil, Vigevani¹⁵ adianta que os mesmos têm-se organizado setorial e localizadamente a partir de pavimentação de ruas, saneamento, luz, escola, saúde e moradia. Aponta ainda que também têm ocorrido reivindicações

¹⁵ Vigevani, Tullo. Op. cit.

mais abrangentes (desemprego, carestia etc.). Ressalta no entanto que, com algumas poucas exceções, os movimentos não formularam uma proposta mais abrangente e também adotaram um discurso de rejeição da política. Conclui que essa postura acaba por reproduzir e dar caráter permanente à setorialização e localização de sua ação, implicando até certo ponto a rejeição de qualquer forma de institucionalização.

Isso, para ele, tem uma conseqüência mais abrangente: se os movimentos não objetivarem as eventuais propostas ampliadas de democracia interna, em uma visão de mundo que venha a se tornar hegemônica na sociedade, corre-se o risco de permanecer à parte da política, reproduzindo-se formas que se quer rejeitar, como, por exemplo, o corporativismo, o participacionismo assembleísta, ou até as experiências utópicas.

Essa evidência, indicada por Vigevani,¹⁶ pode estar-se produzindo por uma dissonância no entendimento dos movimentos com relação ao conceito de visão de mundo e da política. Visão de mundo não significa, necessariamente, ter ou aderir a um projeto político-partidário, ou nem mesmo um conceito de hegemonia que visa a apoderar-se do aparelho de Estado. Significa, sim, idéias que implicam a luta pela expansão e expressão dessa visão, ou concepção, no espaço da sociedade em geral, superando uma concepção espontaneísta, cujos riscos já mencionamos. Se permanecer essa postura apolítica dos movimentos sociais, pode vir a se perder, ou a se manter escondida, a idéia mais importante que esses movimentos imprimiram na América Latina, nos anos 70 e 80: a da igualdade. Idéia que deriva da crítica ao capitalismo, às políticas do socialismo real e às experiências nacionais de autoritarismo e burocratismo na esquerda e nos movimentos populares.

Se, por um lado, é inegável a contribuição dos movimentos sociais como uma das manifestações da sociedade para fragilizar e superar os regimes autoritários, de outro, não é menos importante a necessidade de avançar além disso, verificando-se seu impacto no processo de transição e sua eventual contribuição a propostas de modificações estruturais no Estado e na sociedade. As lutas dos movimentos sociais podem mobilizar distintas populações no sentido de se exigir o atendimento da parte do Estado. Porém, além da reivindicação, está a questão mais geral das razões de fundo do atendimento ou não. E isso é determinado não só pelos interesses das classes e grupos dominantes, mas também pelas condições materiais de subdesenvolvimento e pobreza.

Dados os limites deste trabalho, não é possível avançar mais na análise das questões suscitadas pelo exame da literatura. Vale registrar, ainda, a sugestão de Calderón:¹⁷ essas e outras questões relativas aos movimentos sociais estudados podem ser visualizadas com mais clareza se focalizadas no quadro definido por cinco pares de orientações coexistentes no interior dessas práticas, onde cada par expressa uma tensão entre possibilidades antagônicas.

Em primeiro lugar, uma orientação de busca e consolidação cuidadosa, a partir de intensa valoração ética da democracia e, particularmente, dos direitos humanos como portadores de uma ordem política moralmente distinta, contrapondo-se a formas de verticalização, autoritarismo e intolerância no interior dos movimentos.

Em segundo lugar, uma orientação de aceitação — e, em alguma medida, de valorização — da diversidade societal no sentido mais amplo do termo, onde os distintos atores em formação começam a reconhecer os outros e buscam interagir com eles, contrapondo-

¹⁶ Id. *ibid.*

¹⁷ Calderón, G. Los movimientos sociales ante la crisis. In: Calderón, G. (comp.). *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Ayres, UNU/Clasco/Insunam, 1986. p. 327-98.

se à tendência ao reducionismo e à monopolização da representatividade da ação social, excluindo e invalidando o discurso e a ação do outro.

Em terceiro lugar, uma orientação de afirmação e autonomia dos movimentos sociais com respeito a organizações e instituições externas a eles (principalmente, em busca de uma autonomia ante os partidos e o Estado, mas também de toda forma de ação percebida como manipuladora), contrapondo-se à heteronomia, ao clientelismo e à dependência.

Uma quarta orientação detectada vai no sentido de averiguar formas de produção e reprodução social, em grande medida independentes, externas ou complementares ao Estado e à economia formal, isto é, a busca de novas formas de cooperação, gestão, autogestão ou co-gestão progressiva ante dificuldades impostas pela crise — que, de algum modo, revitalizam a relação sociedade civil-economia, contrapondo-se à reprodução das velhas formas cristalizadas de dependência estatal e do sistema produtivo capitalista.

Uma quinta orientação refere-se à emergência de novos valores de solidariedade, reciprocidade e comunitarismo, específicos e pontuais, que, cada vez mais, apelam ao trabalho solidário e à decisão coletiva, contrapondo-se ao individualismo, à lógica de mercado e à competição.

Disso, parece ser possível deduzir dois argumentos: um, que do confronto dessas tendências antagonicas surjam formas revalorizadas da ação social que possam reagrupar-se e, a partir da evolução dos seus conflitos, constituir-se em novos atores históricos que disputam as novas formas de poder.

Outro, que nesse contexto é possível que as identidades, particularmente as dos movimentos sociais, busquem um novo imaginário coletivo na aceitação e no reconhecimento da diversidade assinalada e venham a ser geradas novas identidades sociais compartilhadas a partir da experiência e da memória históricas dos atores e que, definitivamente, se recomuniquem e se oponham à nova e distinta forma de poder (multidimensional, hiperabstrata e de difícil compreensão, cuja direção estaria altamente concentrada em elites cada vez mais reduzidas nos países desenvolvidos e em minorias consistentes, emergentes nos países atrasados), talvez como a única maneira de se transformarem em sujeitos, isto é, atores de sua própria história, de sua própria sociedade.¹⁸

Sendo assim, não há exagero em argumentar que os grupos marginalizados que compõem os movimentos sociais não poderão dar o salto entre as exclusões e sua politização se não puderem dar também o salto qualitativo no sentido da formulação de propostas relativas ao espaço público, seja no plano geral, seja no plano local. E, nesse plano, parece haver possibilidades efetivas, consideradas as tendências atuais de institucionalização de políticas (não apenas de programas episódicos) de descentralização do Estado.

3. Os dilemas da descentralização democratizante

Hoje, o projeto democratizante de descentralização está surgindo progressivamente, mas não sem resistências de vários setores. Para ampliar seu espaço e sua credibilidade, como alternativa ao projeto neoliberal, deve responder a vários problemas atuais. Um ponto central para a ocorrência desse avanço é que rejeite a falsa opção entre Estado e

¹⁸ Calderón, G. Op. cit.

sociedade e comprove a possibilidade de diferentes combinações, ou articulações, entre Estado e sociedade. Para isso, é necessário manifestar a importância da estratégia, da luta política pelo controle de posições no Estado, não só em instância local, mas também nacional: Executivo, Judiciário e Legislativo. O complemento dessa estratégia envolve o acesso aos meios de comunicação de massa, combinado com formas alternativas de comunicação social.¹⁹

Evidentemente as forças que adotam essa opção em descentralização se movem num complexo feixe de contradições. Dentre elas destacam-se: eficácia imediata *versus* participação; globalidade *versus* particularidade; articulação política de lógicas diferentes; sincronismo entre os tempos técnico, social e político. Essas contradições são analisadas a seguir.

Eficácia imediata versus participação

A descentralização democratizante envolve necessariamente a ampliação da participação da maioria da população. Porém, nem sempre isso vai além da manifestação de um desejo que não se realiza. O contraponto dessa concepção é a pressão da ideologia eficientista que propõe a resolução “correta” e imediata dos problemas mais evidentes, restringindo o volume de demandas, resultado da participação, nas decisões, das maiorias carentes.

A rejeição à ideologia eficientista argumenta que é preciso traçar ritmos e âmbitos adequados de institucionalização da participação que garantam, além da expressão dos desejos das maiorias — e sua presença no processo decisório —, a manutenção e a elevação do grau de racionalidade nas decisões. Sugerem, para isso, ser necessário articular diferentes âmbitos territoriais e setoriais: bairros, cidade, municípios, região, nação, subsistemas nas relações de produção e circulação etc. Nessa articulação, é importante não dar relevância especial a quaisquer dos âmbitos indicados, como é o caso do município, considerado por muitos o *locus* privilegiado.

Considera-se que, assim, as decisões reflitam a natureza objetiva dos processos e as relações em que se pretende intervir e que também expressem as múltiplas identidades da população, sem exclusões. As questões mencionadas a seguir, por exemplo, conduzem a diferentes formas de relacionamento: o caráter regional do abastecimento de água da cidade, o caráter bairrista de certos equipamentos esportivos, o caráter urbano-regional do transporte de passageiros, o caráter multiurbano da gestão do meio ambiente, o caráter nacional das políticas salariais ou de políticas que discriminam a mulher, o caráter sistêmico do abastecimento de gêneros de primeira necessidade.

No caso, a participação pode ser considerada uma fonte de geração de recursos, além de propiciar um processo de encontro, diálogo e decisão consensual, ou negociada, em suas divergências. Há uma idéia muito comum, e nem sempre correta, de que toda mudança requer uma obra de engenharia que, naturalmente, demanda recursos monetários. O equívoco dessa concepção é que raramente essas ações envolvem obras diretas a partir do trabalho coletivo sem relações mercantis, ou ações reguladoras do funcionamento e do uso dos recursos.

¹⁹ Felicissimo, José Roberto. *Governabilidade e administração pública em São Paulo: dilemas de um drama inconcluso*. São Paulo, PUC, 1992. (Tese de doutorado.)

No primeiro caso, poder-se-ia auferir proveitos da organização da população com seu envolvimento em tarefas de saneamento, segurança, educação, habitação, equipamentos etc. O segundo caso poderia envolver, por exemplo, a alteração dos horários nos hospitais ou escolas, antes de se projetarem construções adicionais; regular o uso do espaço vital para a recreação; ou modificar os comportamentos em relação ao saneamento.

Pode-se até comentar que, por um lado, isso já é feito espontaneamente pelos setores populares — compreendido sob o título de estratégias de sobrevivência ou mercado informal — e, por outro, já tem sido proposto por agências internacionais de desenvolvimento e organizações não-governamentais. Contudo, é importante distinguir que, em geral, essas ações têm um caráter individual e individualista e são concebidas sem muita reflexão sobre as alternativas de resultados coletivamente eficazes. Nesse caso, tais ações poderiam ser explicitadas mais claramente como um possível programa de ação, coletivamente pensado e orientado. Sua avaliação, por exemplo, não compreenderia apenas os resultados mais evidentes — solução de uma demanda explicitada ou de poupança de recursos pelo Estado —, mas seria verificada também por seus efeitos organizacionais, ideológicos e políticos para um projeto social mais abrangente, potencializando os vários setores envolvidos como agentes ativos. De outro modo, esses setores permanecerão como agentes passivos ante projetos que se articulam entre o setor produtivo privado e o Estado.

Globalidade versus particularidade

A expressão livre de problemas e necessidades, bem como o assumir a responsabilidade de examinar as possíveis soluções e construir sua viabilidade têm algumas implicações. Por exemplo:

- a) superar o espírito meramente reivindicativo frente ao Estado, visto como aparelho alheio, percepção esta que se desenvolve nas últimas décadas; isso aproxima os setores populares, motivados pela urgência de suas necessidades; de um espírito coletivo e de práticas concretas de autogoverno, imprescindíveis à disseminação do projeto democratizante;
- b) reconhecer que uma capacidade de decisão abstrata, alheia ao conhecimento tecnológico (em sentido amplo) que favorece a formulação de alternativas viáveis, conduz inevitavelmente à dependência de valores ou capacidades das elites técnicas;
- c) reconhecer que os problemas particulares, locais, têm algumas determinações, inacessíveis somente pela esfera particular, ou local; as agregações necessárias para resultarem efetivas supõem uma dimensão nitidamente política do processo de participação.

Para que se atinja essa concepção coletiva do processo, há que se superar o nível do interesse particular imediato e assumir os problemas da sociedade em seu conjunto, referência pela qual esses problemas particulares poderão ser resolvidos de maneira estrutural. Para avançar nesse sentido há que explicitar a tarefa como atividade educativa e auto-educativa, como condição para compreender os processos que produzem e reproduzem a problemática social. Isso reclama um novo papel para aquelas instâncias estatais acessíveis, os partidos políticos, as organizações sociais e as organizações não-governamentais.

mentais, de modo que articulem esforços que conduzam à constituição e ao fortalecimento de uma cidadania cada vez mais informada e reflexiva.

Deve-se reconhecer, porém, que a tarefa é mais ampla. Trata-se, também, de produzir ações eficazes de modo a fortalecer as novas instituições de participação. Esse requisito é essencial para que a democratização seja um processo progressivamente auto-sustentado desde suas bases e não dependa, apenas, da iniciativa de líderes. Desse modo, a globalidade não se atinge apenas com a agregação e o auto-reconhecimento e a produção do efeito de massas na reivindicação ao Estado, ou a terceiros. Ela requer que se construa a capacidade de desenvolver uma política democrática envolvendo os agentes e representantes de outros interesses, complementares, ou mesmo contrapostos aos das majorias. Um exemplo disso pode ser: propor um conselho de transporte urbano que inclua as empresas de transporte, a polícia de trânsito, a indústria de fabricação e manutenção de veículos, as autoridades municipais e estaduais etc., e não somente os usuários. Isso implica convocar as diferentes entidades populares que têm demandas específicas dos serviços de transporte: trabalhadores, profissionais, mulheres, grupos de terceira idade, jovens, crianças em idade escolar.

O resultado esperado dessa prática de interação, mútuo reconhecimento e cooperação é que as entidades se articulem progressivamente até se configurarem como um sujeito complexo e coletivo. Isso não deve ficar dependendo de qualquer definição de identidade, que deve ser a central ou a subordinada, seja pela posição estrutural ou pela correlação atual de forças.

A articulação política de diferentes lógicas

Tudo indica que o projeto democratizante de descentralização depende de condições específicas de cada conjuntura. Trata-se de um projeto que dificilmente poderá ser impulsionado de modo simultâneo e coordenado, envolvendo todas as instâncias da sociedade e do Estado.

Sabe-se que o projeto neoliberal de descentralização ocupa posições relevantes na estrutura estatal e na textura social. Para enfrentá-lo, o projeto democratizante tem a possibilidade de avançar devido a posições conquistadas a partir de alguns municípios e/ou grupos de pressão social, de algum ministério nacional ou de algum partido político. Provavelmente, esse avanço também pode ocorrer a partir de alguma combinação específica entre as instâncias mencionadas (e outras, inclusive), mas o que importa é que deve ampliar a conquista de posições relevantes, para garantir uma nova institucionalização.

O que se enfatiza, com isso, é que cada posição relevante ocupada move-se por uma lógica institucional herdada, invariavelmente de difícil subordinação ao projeto de descentralização.

Por isso, a conquista de posições relevantes parece exigir uma estratégia política mais envolvente, que permita articular as formas concretas de descentralização com aquelas lógicas. Um exemplo pode ser o seguinte cenário: a vitória eleitoral para o governo municipal da capital do estado com base em campanha focalizada na descentralização democratizante e na participação local, contrastando com um governo federal, simultâneo, que focaliza sua política no suposto realismo, assumindo um projeto de desestatização associado a políticas de ajuste econômico, influenciado pelo Banco Mundial e pelo FMI.

No caso, a população dessa cidade ficará submetida ao desconforto de políticas contrapostas: do lado do governo central, políticas econômicas de ajuste estrutural da

economia e manipulação político-ideológica; do lado do governo local, políticas democratizantes, participativas, porém com escassos recursos econômicos. Esse duplo cenário produz tensões que submetem os mecanismos de representação política e de representação social. Essas organizações poderão continuar a estimular reivindicações ao Estado nacional, para manter uma linha de oposição ao projeto neoliberal, ao mesmo tempo em que adotam uma linha de co-responsabilidade em nível local?

A tensão nas organizações sociais se manifesta pela dificuldade de discriminar e modificar comportamentos e expectativas estruturadas e cristalizadas em torno de qualquer uma das percepções uniformes das relações Estado-sistema político-sociedade, que a seguir se mencionam: uma, que propõe a autonomia das organizações sociais ante o Estado; outra, que tende a ver as organizações sociais como correias de transmissão das diretrizes partidárias no campo social; e, uma última, que faz do clientelismo um modo de vinculação com o sistema político e com o Estado. Cada percepção implica lógica diferente e resultados políticos diferentes.

Na perspectiva dos partidos (ou partido) políticos que assumiram o governo local, não é fácil resolver a tensão entre governar com responsabilidade em escala local e utilizar tal vantagem como recurso clientelista para ter acesso ao governo nacional, em eleições futuras. Quase sempre existem contradições de interesses entre a sociedade local, sua região circundante e o restante do país, passíveis de exploração ideológica por outras forças políticas. Como trabalhar nos dois planos, afirmando, ao mesmo tempo, as identidades local e nacional? Como compatibilizar uma estratégia global de competição política pelo poder estatal com os requisitos de consolidação do poder local? Como pode ser o movimento, no jogo de alianças e oposições, simultaneamente, nesses espaços?

Essas tensões se manifestam, também, no interior do(s) partido(s) vitorioso(s) em nível local. Por exemplo, com a expressão de disputas pela liderança política em nível nacional e local, entre as correntes internas. Verifica-se a tendência, de risco, de transferir os melhores quadros do partido para postos de confiança na administração local. A concentração na administração e o reforço dos vínculos com a sociedade local e suas organizações fazem com que, entre uma eleição e outra, se enfraqueça a perspectiva estratégica.

É previsível, também, que se manifeste um outro tipo de tensão no(s) partido(s) vitorioso(s). É a que ocorre entre as propostas de reforma do Estado local, valorizadas no período eleitoral, e o necessário realismo produzido pelo confronto com uma visão mais concreta do Estado, em funcionamento. Assuntos da agenda — como reforma administrativa, eficiência na prestação de serviços, novas relações entre os funcionários públicos e os cidadãos-usuários — seguramente vão afetar os interesses imediatos dos funcionários públicos, e estes podem ter suas organizações associadas politicamente aos partidos que venceram as eleições.

Uma dúvida se manifesta: como conseguir que a definição dos interesses dos funcionários públicos seja coerente com as mudanças institucionais requeridas para o avanço do projeto de descentralização democratizante? Com certeza, é possível conceber políticas que restituam a dignidade à função pública, que combinem o desenvolvimento profissional com os requisitos da reforma administrativa, que reintroduzam a responsabilidade administrativa. Mas isso exige que se reconheça a existência de lógicas que, de imediato, parecem contrapostas, e que se adquira uma visão dinâmica do processo de transformação.²⁰

²⁰ Nalda G., J. C. *A formação de recursos humanos nos processos de modernização administrativa*. Bogotá, Esap/Clad, set. 1992 (Documento apresentado no Seminário sobre o Papel dos Institutos de Formação em

Por um outro lado, governar para uma sociedade em seu conjunto representa encarar a limitada representatividade das organizações sociais e políticas e reconhecer as múltiplas formas de solidariedade social — das religiosas às desportivas, das mais informais às mais formais. Trata-se de governar para todos os cidadãos, cuja maioria não pertence e nem se sente representada pelas organizações mais relevantes. Aqui, surge a questão da democratização interna das organizações sociais e políticas. Impulsionam a organização a partir do Estado, reafirmando, na perspectiva de um projeto popular, a necessária mediação através de alguma organização reconhecida para ter voz e voto. Tendem a reforçar os dirigentes preexistentes ou a fazer que novos dirigentes surjam como resultado de articulação de cúpula.

Uma outra tensão importante, inclusive envolvendo algumas das mencionadas, é a que deriva da contraposição entre uma lógica estatal — própria da posição que se ocupa no Estado ou nos partidos políticos — e uma lógica mais centrada nos processos sociais. Daí, o dilema é saber como combinar a lógica expressa pela institucionalidade estatal herdada, manifesta também no comportamento de funcionários e do público em geral, com uma lógica mais centrada na sociedade e na autonomia de suas organizações ante o aparelho de Estado. Quanto a isso, ainda há muito a se fazer, desde o interior do Estado, para democratizá-lo, promovendo processos de participação intra-estatal, de confronto dos funcionários responsáveis com a população, de afirmação de um diálogo não-manipulador entre a sociedade e o Estado. Isso realça a dimensão pedagógica e comunicativa do processo de democratização.²¹

Sincronia técnica, social e política

Há uma situação que quase sempre se repete quando um governo assume e pretende empreender um projeto de descentralização: os “tempos” (ou ritmos) técnico, social e político não coincidem. O “tempo” técnico manifesta-se pela necessidade de realizar os estudos que fundamentam as decisões, ou nos períodos de maturação de projetos para promover sua viabilidade financeira e técnica, ou para obter resultados materiais de sua implementação.

Já o “tempo” social define um ritmo de urgências, seja para atender às carências acumuladas, seja para atender às expectativas estimuladas pela competição eleitoral. Isso leva invariavelmente ao pragmatismo: identificação de problemas e planejamento de ações imediatas para resolvê-los.

Por sua vez, o “tempo” político, em sua expressão partidária, está orientado pelos calendários eleitorais e convida ao oportunismo e à construção de alianças que favoreçam a execução de pelo menos parte das políticas negociadas e prometidas.

O que fazer diante dessa assincronia de “tempos”? Normalmente, o que se vê é a opção por um ou outro ritmo ou pela transação calculada entre eles, *a priori*. Uma alternativa, que já vem-se expressando, consiste em estabelecer e dinamizar um processo pluralista em que sejam criados espaços para iniciativas múltiplas, em que se manifestem as diversas posições e em que se joguem projetos particulares contra-

Processos de Modernização.); Kliksberg, Bernardo. Um novo paradigma em gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 43, 116(2), maio/jun. 1988; *Gerencia social: una revision de situación*. s. n. t., p. 9-23.

²¹ Nalda G., J. C. Op. cit.; Kliksberg, B. Op. cit.

postos. Diante das circunstâncias, relativamente imprevisíveis, o que essa alternativa propõe é a construção de consensos e sua institucionalização no processo, de modo a promover nova consciência sobre a eficácia da democratização para a regulação da vida social e para a resolução de problemas.²²

Há um ponto de partida?

O momento atual parece ser bastante desfavorável para promover a descentralização democratizante. Inclusive, há quem afirme que descentralização do Estado, no atual contexto de expansão capitalista, venha causar exatamente o seu contrário, a centralização do capital, apoiado em nova rede de relações institucionais entre os atores locais e regionais.²³

Em resumo, a conjuntura expressa um feixe de contradições e uma dificuldade do Estado e da sociedade em equacionar questões como a crise econômica, indicada pela escassez de recursos e, em muitos casos, a gestão ineficiente e ineficaz desses recursos, diante da qual a população atua com um comportamento reativo, centrando-se na sobrevivência individual, evitando o envolvimento na disputa de espaços de participação; a crise de paradigmas, principalmente de desenvolvimento conduzido pelo Estado, e redução das expectativas de ascensão social; a crise de legitimidade do sistema político e o avanço do cinismo e da mercantilização em matéria política, com expansão do clientelismo; e, por que não dizer, da perda do sentido transcendente da vida social, pelo refúgio na vida cotidiana e no pragmatismo imediatista.

Nessa forma de ver, a perspectiva é sombria. No entanto, o cenário pode ser visto de outro ângulo. Inicialmente, deve-se reconhecer que as forças que impulsionam a tendência à descentralização do Estado estão bastante fortalecidas. Sem dúvida predomina entre elas o projeto neoliberal, dentro do próprio Estado e de grupos empresariais nacionais e estrangeiros. Isso significa que, no quadro de escassez de recursos, existem fundos e programas de ajuda internacional disponíveis para estabelecer processos reais de descentralização. No entanto, é preciso confrontar essas forças de modo a que sejam definidos os sentidos das ações concretas.

A nova base de valores, anteriormente mencionada, deve ser encarada como um ponto de partida. Isso significa que não deve ser rejeitada pela reafirmação dos valores anteriores. Esses novos valores devem ser criticados e transformados, para se encontrar uma nova articulação entre o senso comum e o conhecimento científico. Há que se encontrar uma nova maneira de fazer ciência: nem academicista e nem idealizadora do saber popular.

Além disso, pelo que tem demonstrado recentemente, o projeto neoliberal confia muito em sua força, mas expõe claramente sua fragilidade em resolver os problemas sociais e cumprir com os direitos humanos. De alguma forma, o momento é propício para propor novos valores e implementar novas práticas, devido ao estremecimento das seguranças e expectativas vigentes no momento anterior.

²² Corragio, José Luis. Las dos corrientes de descentralización en América Latina. *Cuadernos del CLAEH*. Montevideo, s. d.; Spink, Peter K. Reforma administrativa, modelos e processos: uma outra administração para o desenvolvimento. *Executivo*, 12(2): 11-21, ago./dez. 1989.

²³ Mattos, Carlos A. de. *La descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* Santiago, Ilpes, 1985.

Enfim, para a expansão e consolidação do projeto de descentralização democratizante, é necessário empreender um processo de transformação cultural, de criação de novas formas de poder social e de uma nova vida social, ao mesmo tempo em que são analisadas suas condições. Isso passa necessariamente por uma crítica e um forte impulso de pesquisa, inovação e difusão em matéria de formas administrativas, políticas, cooperativas e, especialmente, da própria vida cotidiana.²⁴

À guisa de conclusão, a proposta de descentralização democratizante aqui exposta bem como as contradições apontadas estão relacionadas com a proposta de “administração pelo público”,²⁵ e podem ser consideradas uma de suas possíveis expressões.

O principal desafio do projeto democratizante consiste em oferecer aos movimentos sociais — regionais ou urbano-municipais — condições para que se transformem em agentes diante de um Estado que se moderniza, ao mesmo tempo em que se descentraliza, ampliando e recriando a cidadania. Nesse caso, os limites estão dados pelo espaço e pela capacidade de produzir ações políticas negociadas e de recriar os marcos institucionais, ajustando-os para que incidam nos processos de desenvolvimento.

Diante desse quadro, a descentralização constitui, possivelmente, um dos espaços mais privilegiados para a integração entre os processos de modernização e eficácia na gestão do espaço público local, apoiado em genuína representação e participação local, assumindo desafios e resolvendo problemas, de forma democrática, que o Estado central não pode resolver.

Um processo de descentralização apoiado e impulsionado por atores territoriais, que promova um espaço público negociado sócio-politicamente com o objetivo de implementar o desenvolvimento local, com certeza incidirá positivamente no controle social dos setores estatais e privados, nas diferentes instâncias territoriais — União, estados, regiões e municípios.

Considerando-se as mudanças sociais e econômicas experimentadas localmente, bem como as demandas de democratização municipal ou regional, as formas atuais de organização territorial também estão-se transformando. Nesse sentido, o movimento de descentralização pode vir a se constituir em fator crucial na configuração da nova ordem estatal no país, pela simples razão de que, para alcançar maior eficácia política e econômica, o novo Estado precisa ser mais legítimo desde o nível local.

Mesmo que se reconheça existir pouco espaço para estabelecer a descentralização vinculada à modernização do Estado e à democratização nas condições atuais, restritivas à governabilidade no país,²⁶ é necessário considerar o tema e seus dilemas numa perspectiva histórica e numa perspectiva de aprofundamento da crise em futuro não muito distante, onde as opções parecem se reduzir.

Referências bibliográficas

Barrios, Luis. Impacto da democratização sobre os movimentos sociais do Uruguai: antes e depois. Montevideu, Universidad de la República, 1987. mimeog.

²⁴ Corraçio, José Luis. Op. cit.; Kliksberg, Bernardo. Op. cit.

²⁵ Spink, Peter K. Op. cit.

²⁶ Felicissimo, José Roberto. Op. cit.

Calderón, G. Fernando. Los movimientos sociales ante la crisis. In: Calderón, G., Fernando (comp.). *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Ayres, UNU/Clasco/Insunam, 1986. p. 327-98.

———. & Santos, Mario dos. *Movimientos sociales y democracia: los conflictos por la creación de un nuevo orden*. Buenos Ayres, Clasco, 1987. mimeog.

———. & Jelin, Elizabeth. *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*. Buenos Ayres, Cedes, 1987. (Estudios Cedes.)

Carrión, Fernando. Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica. In: Carrión, F. (comp.) et alii. *Ciudades en conflicto. Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina*. Quito, Centro de Investigaciones Ciudad/El Conejo, 1986.

Corragio, José Luis. Las dos corrientes de descentralización en América Latina. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, Uruguay, s. d.

———. *Poder local, poder popular? (Reflexiones preliminares para una discusión)*. Quito, Centro de Investigaciones Ciudad. mimeog. Relatório apresentado ao Seminário Europeu-latino-americano sobre Desenvolvimento Local. Montevideú, Clach/Ciedur, 23-26 nov. 1987.

Felicissimo, José Roberto. *Governabilidade e administração pública em São Paulo: dilemas de um drama inconcluso*. São Paulo, PUC, 1992. (Tese de doutorado.)

Heck, Marina (coord.). *Grandes metrópolis de América Latina*. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina/Fondo de Cultura Económica, 1993.

Kliksberg, Bernardo. Um novo paradigma em gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 43, 116(2), maio/jun. 1988.

———. *Gerencia social: una revision de situación*. s. n. t., p. 9-23.

Mattos, Carlos A. de. *La descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* Ilpes, 1989.

Nalda G., José Constantino. *A formação de recursos humanos nos processos de modernização administrativa*. Bogotá, Esap/Clad, set. 1992. (Documento apresentado no Seminário sobre o Papel dos Institutos de Formação em Processos de Modernização. (Tradução para o português de José Roberto Felicissimo, não publicada.)

———. A administração pública para a democracia: alguns aspectos estratégicos. *Revista de administração de empresas*. 1993. (Tradução para o português de José Roberto Felicissimo.)

Peñalva, Susana. La descentralización del Estado en un contexto de crisis (apuntes para un debate pendiente). In: Peñalva, Susana & Rofman, Alejandro. *Descentralización y reforma constitucional*. Buenos Ayres, Fundación Friedrich Ebert, 1987.

———. Crisis urbana, Estado y gobiernos locales en América Latina: nuevos núcleos de desarrollo y gestión de la crisis. In: Heck, Marina (coord.). *Grandes metrópolis de América Latina*. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina. Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 57-72.

Portes, Alejandro & Johns, Michael. Class structure and spacial polarization: an assessment of the recent urban trends in Latin America. *Journal of Economic and Social Geography*. Special issue: Spatial mobility and urban change. Amsterdam, KNAG, 27(5):378-88, 1986.

Spink, Peter K. Reforma administrativa, modelos e processos: uma outra administração para o desenvolvimento. *Executivo*, Porto Alegre, 12(2): 11-21, ago./dez. 1989.

———. Descentralização: luto ou luta? In: Fischer, Tânia (org.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1993. p. 65-88.

Vigevani, Tullo. Movimentos sociais na transição brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto. *Lua Nova* (1): 93-109, jun. 1989.