



A DESCENTRALIZAÇÃO E OS DESAFIOS DEMOCRÁTICOS NA AMÉRICA CENTRAL por Elizabeth Spehar

Não são poucos os desafios que enfrentam hoje em dia os países da América Central, especialmente os relacionados com a necessidade de assegurar maiores níveis de bem-estar a imensos setores da população que diariamente enfrentam precárias condições de subsistência. Ao contrário do passado, os desafios do presente se enquadram num clima de discussão pública aberta, que só é possível graças à recuperação da democracia, cuja natureza incipiente ou clara inexistência impediu no passado que as reivindicações dos cidadãos fossem expressadas.

A complexidade das tarefas do presente nos faz esquecer, às vezes, os êxitos alcançados e a importância que tem a existência da democracia para poder encarar os imensos problemas sociais da região, gerar um desenvolvimento equitativo e sustentável e fazer face a outros grandes desafios, como o preocupante aumento da criminalidade e o correspondente aumento da insegurança dos cidadãos. A OEA, consciente desta realidade e por mandato expresso de seus países membros, entendeu como sua prioridade política fundamental o fortalecimento, o exercício efetivo e a consolidação da democracia como cimento necessário para a construção de um continente em paz, estável e economicamente desenvolvido.

Um dos aspectos mais característicos do funcionamento do autoritarismo tem sido a concentração do governo, razão pela qual os regimes herdados se caracterizavam por ser profundamente centristas, pois o poder que as ditaduras exerciam se manifestava mediante o controle horizontal e vertical das instituições, de tal forma que não houvesse autoridade política que se encontrasse fora de sua órbita de domínio.

Neste sentido, pode-se sugerir de forma provocante a idéia de que, se as ditaduras se caracterizaram por unir autoritarismo e centralismo, no sentido contrário, as democracias deveriam caracterizar-se por proporcionar garantias liberais e descentralização, de maneira que quanto mais democrático for o sistema, mais descentralizado tenderá a ser.

Entre as diversas maneiras de caracterizar a democracia, podemos mencionar uma, a fim de sustentar nossa afirmação de que a descentralização e democratização essencialmente estão unidas. Com efeito, a democracia é um sistema político caracterizado pela divisão do poder: enquanto os sistemas não-democráticos tendem a concentrar o poder, a democracia tende a dividi-lo. A descentralização não é uma

panacéia, mas uma estratégia para a modernização de um Estado cujas boas qualidades promovemos, mas cujas limitações também reconhecemos.

Vale a pena reiterar que a descentralização é, sobretudo, um meio de organização territorial do poder político e, como tal, deve entender-se como estratégia para a consecução de outros propósitos coletivos necessários, a fim de assegurar um maior nível de bem-estar dos cidadãos. Em condições de grande debilidade por parte das entidades territoriais e com desenhos institucionais inapropriados, a descentralização pode tornar-se contraproducente.

Esta é uma das lições mais importantes que deveríamos resgatar do processo vivido na América Latina, pois se algo é claro é que não podemos levar a cabo processos de descentralização que não recolham as experiências de outros países que já percorreram este caminho. Neste sentido, a Unidade para a Promoção da Democracia, por intermédio de seu Programa de Cooperação em Descentralização, Governo Local e Participação dos Cidadãos, espera ser um instrumento útil para a geração de informação e o intercâmbio de experiências, em apoio ao desenho destes processos de reforma.

Os riscos que devem ser levados em conta para evitar frustrações com o processo vão desde a necessidade de assegurar mecanismos de distribuição e uso eficiente dos recursos, para evitar o desperdício e má gestão dos mesmos, até a perda de controle sobre determinadas políticas do nível nacional, como as requeridas para lutar contra a pobreza.

Existem também riscos que é preciso levar em conta, pois a fraqueza de muitas de nossas sociedades locais pode levar a que a descentralização permita o surgimento de autoritarismos regionais, derivados da política caciquista que ainda se exerce e que converteriam - como já mencionamos - a democracia num mero exercício eleitoral, porém no qual as outras condições da mesma dificilmente poderão prosperar.

Em todo caso, o governo nacional deve reservar para si não só o controle dos temas estratégicos, mas também a capacidade de orientação do processo para assegurar, dessa maneira, sua efetividade: tanto no tempo que for necessário para que o novo modelo funcione, quanto para garantir o adequado desempenho das organizações subnacionais em condições territoriais diversas no mesmo Estado nacional.

Não queremos concentrar-nos aqui nas relações que, do ponto de vista teórico e na prática, podem ser estabelecidas entre a descentralização e a democracia, mas sim, destacar alguns elementos de como os governos da região têm entendido esta realidade e avançam de forma incipiente para novos caminhos na busca de seus próprios modelos de descentralização. Sabemos, além disso, que não podemos tentar uma caracterização de uma região com complexas diferenças em sua história e organização territorial, mas que podemos traçar algumas linhas gerais de experiências semelhantes ou compartilhadas na região centro-americana em matéria de descentralização e participação.

Além disso, um aspecto notável dos processos de descentralização na América Central é que esse processo se converteu, em alguns países, num cenário importante para o exercício do pluralismo. Permitiu, por exemplo, experiências de "coabitação", tal como ocorreu em El Salvador e na Guatemala, em que uma força opositora controlava o

governo da capital. Mais importante ainda, as forças que antigamente se encontravam fora da institucionalidade legal encontraram nos governos locais cenários próprios para sua plena inserção na vida democrática e para a aprendizagem dos elementos necessários a fim de continuar sua luta nos cenários eleitorais.

Se entendemos a descentralização como um processo de transferência de poder, isso implica que o governo central coloque, nas mãos das entidades territoriais, os recursos, as atribuições e as capacidades para encarregar-se dos assuntos que são mais próprios do respectivo nível. Assim vêm fazendo os países centro-americanos, tanto diretamente mediante o aumento das transferências do governo nacional para que as entidades territoriais executem tarefas diretamente, quanto mediante as experiências de execução de diferentes fundos como o Fundo de Investimento Social para o Desenvolvimento Local em El Salvador, o Fundo de Solidariedade para o Desenvolvimento Comunitário na Guatemala e o Fundo Hondurenho de Investimento Social, para mencionar apenas alguns.

Uma vez transferidos os recursos e atribuições, a descentralização permite que o cidadão oriente melhor as ações públicas ao controlar a agenda do governo mediante a seleção dos governantes locais. A democracia ganha, assim, maior legitimidade, pois se consegue maior correspondência entre os desejos dos cidadãos e as políticas públicas que são efetivamente implementadas pelas autoridades. Na América Central, os diferentes Estados vêm promovendo modificações tanto em sua estrutura constitucional como no regime legal dos níveis subnacionais de governo. Assim, desde 1986, países como El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras, entre outros, têm promulgado códigos ou leis municipais, a fim de fortalecer a capacidade de gestão de suas entidades locais.

Em todo caso, é preciso reconhecer que, embora se registrem avanços em descentralização na região centro-americana e um aumento no protagonismo dos municípios, os esforços descentralizadores da região permanecem incipientes e frágeis, e trata-se muito mais do caminho pendente do que do trajeto percorrido até o momento. Com o objetivo de apoiar estes esforços, a Unidade para a Promoção da Democracia está realizando uma pesquisa regional sobre os processos de descentralização, fortalecimento de governos locais e da participação do cidadão na América Central.

Algumas das conclusões preliminares do estudo, que vale a pena mencionar são as seguintes: a preocupação com a descentralização e o fortalecimento municipal são fenômenos relativamente recentes na maioria dos países da região e, embora estes temas tenham sido recolhidos pelos atores políticos e pelas autoridades governamentais desses países, as ações tomadas tenderam a ser lentas e parecem carecer de suficiente apoio para prosperar a curto e, talvez, a médio prazo também. Frequentemente, os projetos ou ações executados são controlados e manejados principalmente por funcionários do governo central, que não estão necessariamente plenamente capacitados para tal. As entidades diretamente interessadas, isto é, os municípios e as associações cívicas locais, nem sempre são consultadas, e suas contribuições não estão sendo necessariamente levadas em conta no desenvolvimento das iniciativas. Neste contexto, surgiram projetos de lei ou políticas sobre descentralização, fortalecimento municipal e participação dos cidadãos com pouca coerência e inclusive contraditórias em seus propósitos. Em alguns países, as reformas parecem estar mais dirigidas para processos

de privatização de alguns dos serviços públicos e não para políticas integrais de descentralização efetiva, com a transferência de responsabilidades, atribuições e recursos a instâncias governamentais e cívicas subnacionais.

Além disso, o estudo identificou deficiências importantes em termos da capacidade técnica, logística, e inclusive na capacidade de formular propostas, tanto nas administrações municipais quanto no âmbito das associações cívicas, assinalando assim uma área que deveria ser priorizada para futuros trabalhos sobre estes temas.

Consciente de seus riscos, mas convencida de suas qualidades positivas, a OEA vem trabalhando por intermédio da Unidade para a Promoção da Democracia, para que a descentralização acompanhe os processos de reforma institucional empreendidos pelos países da região. Assim expressaram os próprios Estados na Cúpula de Presidentes e Chefes de Estado em Santiago, na qual se estabeleceu a prioridade de levar a cabo processos que contribuam para o fortalecimento das administrações municipais e regionais e, ao mesmo tempo, se incentivou a promoção de maior participação da sociedade civil na gestão dos assuntos públicos.

Ao mesmo tempo, uma divisão territorial do poder parece ser também uma salvaguarda efetiva para evitar involuções autoritárias. As conquistas democráticas do passado foram presas fáceis dos autoritarismos, porque a concentração do poder no nível nacional facilitava sua apropriação, bastando controlar a capital para garantir o domínio do país. Num sistema descentralizado isso não é tão fácil, pois tanto as autoridades territoriais quanto a sociedade civil possuem maior capacidade de atuação e se convertem assim no último bastião da preservação democrática. Neste sentido, talvez a descentralização seja uma reforma institucional que marque a diferença entre uma terceira onda democrática transitória e a possibilidade de garantir a permanência da mesma nos países que a protagonizaram.

Elizabeth Spehar é Coordenadora Executiva da UPD. Este artigo foi adaptado de um trabalho submetido à Revista Anual, edição 2000 da "Federação de Municípios do Istmo Centro-Americano" (FEMICA).

Título da seção: Crítica Literária

The Little Book of Campaign Etiquette (Edição Eleições 2000), de Stephen Hess, Introdução. De Judith Martin, Washington: Brookings Institution Press, 2000.

"Segundo algumas pessoas, a etiqueta é algo bom para o chá da tarde", escreve Judith Martin (também conhecida como Miss Manners - Senhorita Boas Maneiras) na introdução

do livro *The Little Book of Campaign Etiquette*, "mas não há lugar para ela quando se trata de assuntos políticos importantes." Entretanto, não é assim, conclui ela. "Quanto maior a controvérsia, mais se precisa de etiqueta".

Stephen Hess, atualmente membro sênior da Brookings Institution, foi também assessor dos Presidentes Dwight Eisenhower e Richard Nixon e sabe alguma coisa de controvérsias políticas sobre as quais escreve. Ele descreve o seu trabalho como "livro do tipo como fazer, dedicado à afirmação de que todos nós, inclusive políticos e jornalistas, preferimos obedecer às regras em vez de viola-las." Mas que regras?

Em subtítulos como Advertising (Publicidade), Bias (Tendenciosidade), Cyberpolitics (Política Cibernética), Endorsements (Endossos), Families (Famílias), Labels (Rótulos), Lying (Mentira), Money (Dinheiro), Polls (Levantamento da Opinião Pública), Talk Radio (Bate-Papo pelo Rádio) e Sex Scandals (Escândalos Sexuais), Hess cita exemplos históricos ao ponderar onde os políticos e a mídia ultrapassam o limiar do bom gosto. E então conclui cada capítulo breve com uma "regra de etiqueta" para orientar o pensamento e a atividade na arena política, longe do ilegal, desonesto e de mau gosto.

Por exemplo, em Endorsements, declara de forma surpreendente que alguns jornais estão fazendo endosso presidencial: 13% eram neutros em 1940; em 1996, 29% responderam que permaneceriam neutros. Se, por um lado, alguns observadores sugerem que os jornais foram eclipsados pela televisão neste campo, Hess assinala que o endosso dos jornais tem comprovadamente impacto. Sua norma de etiqueta: as agências de notícias - especialmente nesta época de grandes redes - devem divulgar como chegaram às suas decisões de endosso. Quanto à televisão, Hess propõe horário gratuito para debates em todos os níveis eleitorais, mas focaliza a sua importância nas eleições locais, argumentando que esse discurso patrocinado é mais necessário e eficaz neste campo.

No tocante aos debates, é de opinião que ultimamente os analistas de campanha têm demonstrado certos "maus hábitos": focalizar na estratégia o "por quê" e não "o quê". Seu conselho: dar menos ênfase a quem "ganhou" e, em vez disso, "focalizar as partes do debate que ilustram os pontos de vista opostos" e "evitar transformar os levantamentos instantâneos da opinião pública no ponto focal da cobertura do debate".

A força do livro - e da maior parte dos conselhos de Hess - encontra-se no seu parecer sobre o quarto imóvel: jornalistas e comentaristas de todos os setores da mídia - imprensa, televisão e rádio. A maioria de suas advertências aos candidatos se resumiria em poucas palavras (e se qualificaria como "o que a sua mãe lhe diria"): não diga nada enganoso de importância suficiente para aparecer na primeira página do seu jornal. Seja franco a respeito de seus problemas de saúde, como faria com que qualquer outro emprego. E... não confie nos levantamentos da opinião pública. E ao eleitor potencial o seu conselho é sensível: Seja um consumidor crítico da informação - e vote!

Ele não parece muito entusiasmado ao discutir o potencial da política cibernética. Pelo menos, não na sua fase atual: um espaço. Ele nos lembra as palavras de Doris A. Graber, cientista política cujas riquezas estão ao alcance somente de pessoas com educação superior e recursos financeiros. Uma das regras de etiqueta: "Faça perguntas.

A maravilha da Internet é o fato de que o fornecedor da informação está geralmente disponível".

Atualizado para as eleições presidenciais dos Estados Unidos de 2000, a leitura do livro de Hess é agradável (mesmo se você for de opinião que ele está travando aqui uma batalha inútil), divertidamente ilustrado com algumas das melhores caricaturas tiradas dos melhores caricaturistas dos Estados Unidos: Herblock, Jeff MacNelly, Garry Trudeau e Mike Peters, entre outros.

Citações destacáveis:

... a Internet está desempenhando funções que de outra forma são realizadas em campanhas, apenas com maior rapidez

as agências de notícias ... devem divulgar como chegaram às suas decisões de endosso

Direitos de Propriedade e Cidadania nas Américas

A transição para a democracia inicia a extensão dos direitos da cidadania. Esses direitos incluem a sobreposição de categorias políticas, econômicas ou sociais que sustentam os fundamentos da liberdade individual. A mudança política dramática e a reforma econômica atacadista em toda a América Latina e Caribe nos últimos 15 anos anteciparam a reconciliação entre a democracia formal e o mercado. A descentralização do poder político e a privatização da economia tinham por objetivo oferecer mais oportunidades aos cidadãos privados de participar livremente da vida política e da atividade econômica. No entanto, no fim da década de 1990, conflitos persistentes sobre direitos de propriedade em vários países causaram preocupações a respeito da capacidade dos governos democráticos de proteger a soberania da sociedade civil e solucionar controvérsias entre os diversos atores privados. Este artigo examina como a definição de direitos de propriedade afeta a qualidade da cidadania democrática nas Américas.

O impacto das revoluções democráticas que transformaram as modernas sociedades européias afirmou o vínculo filosófico entre propriedade e cidadania. John Locke, filósofo inglês do século XVIII, previu a eliminação do regime despótico na concessão de direitos políticos individuais. Os direitos de propriedade conferem a seus detentores a soberania e os meios de consenso que orientam a relação entre sociedade democrática e autoridade estatal. Segundo Locke, os direitos de propriedade estão integrados nos

direitos da comunidade, na qual a propriedade individual serviu para romper o privilégio aristocrático e a linhagem real. Portanto, para ele a proteção da propriedade individual promovia o bem-estar social amplo. Alexis de Tocqueville, pensador francês, identificou a igualdade material como a base da democracia nos Estados Unidos. Segundo a teoria de Tocqueville, a estrutura igualitária relativa dos direitos de propriedade favorecia a prática da democracia política e cidadania igual. No entanto, mesmo as revoluções democráticas bem-sucedidas da Europa Ocidental e da América do Norte mostraram certas características de cidadania desigual no tocante ao direito de propriedade.

A América Latina não passou por uma revolução "burguesa" que tivesse produzido mudanças fundamentais no exercício do poder e no controle da riqueza associadas a parentesco, classe e raça. As experiências de reforma agrária levadas a cabo por governos esquerdistas nas décadas após a Segunda Guerra Mundial encontraram resistência conservadora e não conseguiram cumprir a promessa de segurança e prosperidade no interior do país. O retorno ao regime civil em vários países latino-americanos enfrentou o enigma de como reconciliar a clássica noção liberal de cidadania democrática com a meta de igualdade social. O caráter distinto neoliberal predominante facilitou a precedência jurídica e a preferência política no tocante à propriedade individual de bens privados e descontou formas alternativas de propriedade privada, associativa e comunitária freqüentemente encontradas em aldeias camponesas, comunidades indígenas e áreas urbanas marginalizadas. A ênfase na proteção de direitos individuais entrou em conflito com o imperativo de demandas coletivas no fim do século XX. A governança contemporânea de direitos de propriedade nas Américas requer uma compreensão da forma como a qualidade da cidadania democrática depende do respeito mútuo de todas as formas de propriedade, independentemente do modo como diferentes proprietários utilizam seus ativos.

O Plano de Ação da Segunda Cúpula das Américas, realizada em Santiago, Chile, em abril de 1998, referiu-se diretamente à questão do registro de propriedade como meio de promover a democracia, reduzir a pobreza e proteger os direitos das populações indígenas. A iniciativa da Cúpula instou os governos a simplificar e descentralizar os procedimentos de cadastro e registro de propriedades, adotando procedimentos transparentes de outorga de títulos e incorporando mecanismos alternativos de solução de controvérsias. Solicitou-se ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e ao Banco Mundial que fortalecessem os seus programas financeiros e de assistência técnica, incluindo intercâmbio de informação sobre experiências entre países, a fim de apoiar procedimentos simplificados de registro de propriedades e assegurar o acesso dos pobres a esses sistemas.

Em consequência das deliberações da Cúpula, a Organização dos Estados Americanos e a Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) começaram um programa sobre registro de propriedade que incentiva os governos e as entidades multilaterais a formularem respostas normativas eficazes. De acordo com um estudo preliminar da Iniciativa Intercúpulas de Sistemas de Propriedade (IPSI), "a complexidade da situação de posse da terra na América Latina e no Caribe é tão assustadora como a magnitude do problema. A sobreposição histórica de regimes de posse da terra formais, informais e costumeiros e as controvérsias quanto à validade relativa de cada um é uma fonte de estagnação socioeconômica e de conflito freqüentemente violento. O objetivo principal da IPSI é ajudar os governos na criação de registros de propriedade confiáveis

e abrangentes. Diversos projetos de registro em andamento contam com o apoio de instituições financeiras internacionais e com a perícia técnica de universidades e organizações de política importantes. A melhoria dos sistemas de propriedade aumentará a participação dos cidadãos na tomada de decisões, promoverá a capacidade de reação judicial e aumentará o crescimento econômico. Naturalmente, a IPSI compreende que a consecução desses benefícios depende consideravelmente da vontade política dos governos e de uma cuidadosa coordenação com doadores internacionais e sociedade civil. Conseqüentemente, a questão do registro da propriedade privada está novamente incluída na agenda da Terceira Cúpula das Américas a realizar-se em Québec no fim de abril de 2001.

Neste ínterim, intensa desigualdade na distribuição da terra e controvérsias prolongadas a respeito da propriedade legítima de bens nas zonas urbana e rural ainda caracterizam muitos países da América Latina. Os direitos de propriedade ainda constituem uma fonte de conflito político na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala. Uma animosidade ideológica prolongada e taxas crescentes de pobreza continuam a complicar programas cruciais de outorga de título, crédito e assistência técnica no período após uma década de guerra civil na América Central. Surgiram novos movimentos sociais para patrocinar a situação de grupos de pessoas desprivilegiadas, apesar de condições democráticas formais. Um movimento de sem-terras no Brasil e a revolta de invasores urbanos no Peru são indicações recentes da ausência de normas claras sobre a propriedade de bens nesses países.

Pequenas tribos indígenas do Chile, Equador, Brasil e outras partes estão adquirindo os meios legais para fazer frente às concessões de mineração e reivindicação de títulos da terra que remontam às conquistas espanholas. A violência política na Colômbia e no sul do México provoca intensa luta no tocante aos direitos da terra, identidade coletiva e gozo de plena cidadania entre populações camponesas indígenas. A Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, realizada em Windsor, Canadá em junho de 2000, reiterou o seu apoio à proposta Declaração Interamericana dos Direitos das Populações Indígenas. No entanto, os Estados membros fizeram pouco progresso no sentido da implementação de disposições para conceder autogovernança às comunidades indígenas, prevista no referido documento.

A democracia eleitoral formal não estende automaticamente a cidadania democrática a grupos sociais marginalizados que carecem de recursos econômicos e capacidades políticas. Estudos recentes sobre a qualidade da democracia na América Latina e no Caribe demonstram desconfiança popular generalizada dos processos eleitorais e legislativos e fraquezas debilitantes nos sistemas judiciais. Essas condições suprimem todas as demandas da sociedade civil de direitos da cidadania e inibem a capacidade do Estado de ampliar os limites da democracia. Conflitos sobre direitos de propriedade perturbam a paz e ameaçam a estabilidade das instituições democráticas. Entidades de desenvolvimento internacional, órgãos administrativos e legislativos nacionais e organizações da sociedade civil deveriam reconhecer que os mecanismos do mercado são tendenciosos quanto aos indivíduos com acesso limitado e compreensão precária de direitos de propriedade. Portanto, a ação normativa oficial para definir os direitos de propriedade e solucionar controvérsias pendentes deve levar em conta todos os tipos de proprietários a fim de promover a universalidade da cidadania independentemente de classe, raça ou gênero.