

Obstáculos a la modernización de los gobiernos locales: la persistencia de formas tradicionales en la dominación política. Un estudio en el nordeste brasileño

Fernando Guilherme Tenório¹
José Luís Abreu Dutra²

1. Introducción

Los procesos de desarrollo local envuelven esfuerzos articulados de actores estatales y de la sociedad, dispuestos a llevar adelante proyectos surgidos de la negociación de intereses, incluso divergentes y en conflicto. Así, la lógica del desarrollo local requiere el surgimiento y el fortalecimiento de actores inscritos en sus territorios con capacidad de iniciativa y proposiciones socioeconómicas que capitalicen las potencialidades locales. Con relación a la iniciativa local, experiencias de nuevas fuentes de energía, la renovación de actividades tradicionales, la introducción de nuevas tecnologías, la apertura de canales de comercialización, la revitalización de la pequeña empresa y de la artesanía, la exploración integral de los recursos, la ampliación de los sistemas de crédito además de otras alternativas, suponen una dosis muy importante de movilización del conjunto de los actores locales, incluso en áreas de servicios esenciales como saneamiento, agua y luz. En este contexto, el fortalecimiento de la ciudadanía se vuelve una condición necesaria para el desarrollo local, que pasa a ser entendido por la acción coordinada entre la sociedad y el poder público municipal, implementada por medio de un proceso participativo y democrático, en pro del bienestar social, económico, político y cultural de un dado territorio.

Entretanto, varias dificultades están aún arraigadas en el interior de la sociedad, lo que plantea un gran desafío a los procesos que buscan el avance de la ciudadanía. El análisis sociológico de las relaciones de poder en el Nordeste brasileño ofrece considerables puntos para su entendimiento e indica elementos que dificultan la práctica de la ciudadanía. En este contexto, temas como *coronelismo*, *clientelismo* y *paternalismo* figuran en el escenario sociopolítico de esta región. En los municipios estudiados en este trabajo, la situación no es diferente. Se observaron, en la investigación de campo, resquicios de prácticas coronelistas en los seis municipios estudiados en el Agreste Meridional del estado de Pernambuco (Angelim, Brejão, Palmeirina, Paranatama, Saloá y São João).

Así siendo, la presente comunicación pretende verificar estas prácticas, que aún persisten en la política brasileña, enfocando básicamente al coronelismo, por ser un proceso que se expresa en ámbito político, económico, social y cultural. Se buscó correlacionar estos conceptos con las observaciones de campo realizadas por medio de entrevistas semiestructuradas, de una investigación más amplia denominada “Desarrollo local con ciudadanía”, en la que se analizaron distintos espacios territoriales del Brasil: Agreste Meridional del Estado de Pernambucano, más precisamente la región del entorno de la ciudad de Garanhuns; región del entorno de la ciudad de Nova Friburgo, Estado de Rio de Janeiro; el entorno de la ciudad de Lavras, en el Estado de Minas Gerais; Cuenca del Itabapoana, donde se encuentran municipios de los Estados de Rio de Janeiro, Espírito Santo y Minas Gerais; por fin, en la Región Noroeste del Estado de Rio Grande do Sul, específicamente a través de las acciones implementadas por el Consejo Regional de Desarrollo (Corede) de aquella región de Rio Grande do Sul.

En el caso específico de la región del Agreste Meridional del Estado de Pernambuco, además del análisis sobre el fenómeno del coronelismo, se estudió la relación de la sociedad con los poderes públicos municipales en pro del desarrollo de aquel territorio. En las demás regiones estudiadas, los

¹ Profesor Titular de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas (EBAPE) de la Fundación Getulio Vargas (FGV). tenorio@fgv.br

² Asistente de Investigación de EBAPE/FGV y doctorando del Curso en Desarrollo, Agricultura y Sociedad del Instituto de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro. ebdutraj@fgv.br

conceptos analizados fueron *redes, arreglos productivos locales y consejos de desarrollo regional*.

2. Características, ascenso y caída del coronelismo

Coronelismo se entiende aquí como una relación de dependencia que se manifiesta mediante favores y se perpetúa por medio de compromisos que mantienen la dominación política y económica sobre la población. El coronelismo es una de las formas adoptadas por el mandonismo local en Brasil a partir de la Proclamación de la República, con algunas variaciones regionales: *coronelismo* (nordeste y gran parte de Brasil), *caudillismo* (Rio Grande do sul), *jefismo* (Valle del São Francisco). En la obra de Gilberto Freyre se percibe que el coronelismo es consecuencia de la relación señor y esclavo en el período colonial, en el que en Brasil el prestigio de la religión no era tan grande como en los países colonizados por España. Las condiciones creadas por los sistemas de las capitanías hereditarias y mantenidas por el sistema económico de las sesmarías y de la grande labranza acentuaron el poder de los grandes propietarios de molinos. Así, los coroneles tenían más poder que los representantes de las catedrales o monasterios y la casa-grande pasó a ser más importante que la Iglesia, y en la misma, el señor de los molinos dominaba la colonia prácticamente solo. Por lo tanto, en la perspectiva de Freyre, el señor de molinos era “el verdadero dueño del Brasil. Más que virreyes y obispos” (Freyre, 2002:50). El coronelismo, un sistema de poder político que vigoró en la época de la República Vieja (1889-1930), es en gran parte una afirmación anormal del poder privado caracterizado por el enorme poder concentrado en manos de un influyente local, generalmente un gran terrateniente, un latifundista, un hacendado o un señor de molinos próspero y se basa en el dominio del círculo familiar. El coronelismo no sólo marcó a la vida política y electoral del Brasil de entonces sino que contribuyó para la formación de un clima muy propio, cultural, musical y literario, que hizo de su figura un participante activo del imaginario simbólico nacional.

La estructura social coronelista se fundamenta en dos aspectos principales: el dominio de la parentela y de un círculo de agregados, como también la tenencia de bienes de fortuna. La parentela, según Maria Isaura Pereira Queiroz, “es un núcleo bastante extenso de individuos reunidos por un parentesco de sangre, formado por distintas familias nucleares” (Queiroz, 1976: 181). Los agregados son los que poseen una relación íntima de compromiso con el coronel. Viven generalmente en las cercanías de la gran propiedad y de ella depende, en gran parte, su supervivencia. Le deben favores y lealtad al jefe, que sobre ellos ejerce un poder casi absoluto. La tenencia de bienes de fortuna, mantenida a través de la herencia y del casamiento, dentro y fuera del ámbito familiar, permite al coronel el dominio de los medios de producción en el campo y principalmente el control del uso y de la posesión de la tierra.

Los republicanos de 1889 se sorprendieron con el vigor del sistema coronelístico. Pese a que ampliaron los derechos de voto, asegurando a los alfabetizados poder tornarse electores, rápidamente verificaron que la universalización del sufragio no redundó en la debilidad de los coroneles. Al contrario, como los ciudadanos votantes eran pocos (quizás los que supieran leer y escribir, un siglo atrás, apenas alcanzaban los 20% de la población entera), fueron fácilmente llevados por los matones de los mandones, especialmente en el interior del País, a comportarse con docilidad. El “voto de cabestro” fue consecuencia de eso. El elector cambiaba su voto por un favor. Este podría ser un bien material (zapatos, ropas, sombreros, etc.) o algún tipo de obsequio (atención médica, remedios, asignación para entierro, consulta médica, matrícula en escuela, beca, etc.). Esta placidez obediente de los que tenían derecho al voto hacía con que ellos fueran integrantes del “corral electoral”. Al comportarse en las elecciones como “bueyes mansos”, era inevitable que se los considerara gente de segunda clase, incapaz de reaccionar al despotismo del “manda lluvia” del coronel.

En el auge del fenómeno coronelista, el coronel ejerció la prerrogativa de indicar (o de alejar) a los ocupantes de importantes cargos federales y estaduais existentes en sus dominios, siempre que él estuviera ajustado con los detenedores del poder estadual y federal. Esa prerrogativa, que no aparecía formalizada en leyes, era la contrapartida normal de la alianza. Estos aspectos contribuyeron para el papel del coronel como polarizador de la vida social y política del municipio rural, del cual él se había

vuelto el centro de las actividades y decisiones.

Victor Nunes Leal define al coronelismo como un sistema político de la Primera República, dominado por una relación de compromiso entre los señores terratenientes en decadencia y el poder público fortalecido. Su base de sustentación está en la estructura agraria y es resultado de la “superposición de formas desarrolladas del régimen representativo con una estructura económica y social inadecuada” (Leal, 1976: 20). Para él, el coronelismo comenzó a declinar a partir de 1930, con el perfeccionamiento del proceso electoral, la producción industrial y la crisis del café (cuando el poder económico de los hacendados se redujo en confronto con el de los banqueros, comerciantes e industriales), el aumento de la población y del electorado urbano y la expansión de los medios de comunicación y transporte (Leal, 1976: 256-57).

En 1946, por medio de la Constitución Federal de este mismo año, se implanta la democracia representativa. Los grupos oligárquicos regionales y locales recuperan parte de su poder político, reducido en el período del Estado Nuevo, en el que el Presidente Getulio Vargas centraliza la política en el ámbito federal, vaciando el poder de los coroneles. Según Ibarê Dantas, la Constitución de 1946 aseguró la descentralización político-administrativa, aunque más atenuada que en la Primera República. Él considera que fue a partir de este período que el voto pasó a ser, definitivamente, “la gran fuente de legitimación” del poder político. Fue también en este período que aumentaron las relaciones de carácter paternalista, así como la mercantilización del voto:

“[...] delante del crecimiento del electorado, aparecen como prepuestos, figuras de reconocida fidelidad al coronel, que sirven de eslabón de ligación entre el coronel y las bases más distanciadas de su principal centro de actuación. Sintiendo cada vez más la valorización de su colegio electoral, los coroneles, en el proceso de las elecciones, apoyan a determinados candidatos a gobernador, eligen su alcalde, ediles y por veces diputado, pero pasan crecientemente a mercantilizar el voto, con candidatos a diputado federal y a senador. La mercantilización se va propagando y el voto va, paulatinamente, asumiendo la forma de una mercadería. En contrapartida, en la tentativa de ampliar aun más su colegio electoral, pasan también a mercantilizar los votos en la base y se llega a un punto en que, hasta sus dependientes van siendo influenciados por el poder de regateo del voto” (Dantas, 1987: 32-33).

Con el Golpe Militar de 1964 ocurrió un extraño y contradictorio fenómeno. Los militares que ascendieron al comando del país en aquella ocasión, con el objetivo de implantar su Proyecto del Brasil Grande (la ambición de hacer del país una potencia de mediano porte) y, al mismo tiempo, de neutralizar la fuerza de las masas urbanas que les eran hostiles, trataron de aliarse, especialmente en el Nordeste, con los remanentes del coronelismo. De esa forma, en Ceará, en Rio Grande do Norte, en Paraíba, en Pernambuco, Sergipe y Bahía, al recurrir a los casuismos electorales ayudaron y fortalecieron las viejas oligarquías. Por el lado institucional, entretanto, los cambios políticos posteriores a 1964 debilitaron las estrategias del poder tradicional y fueron responsables por la reducción de la importancia de los mecanismos electorales en la selección de los gobernantes, por la disolución de los partidos políticos anteriores y por la supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo; además, la reforma tributaria de 1965 proporcionó el aumento de los presupuestos y de los recursos municipales sin la interferencia necesaria de los jefes políticos locales.

Después de 1988, con la nueva Constitución, ocurre una serie de cambios en el campo social y de la ciudadanía. “(...) Conocida como Constitución Ciudadana, la Constitución Federal de 1988 innova aspectos, especialmente en lo que concierne a la descentralización político-administrativa, alterando las normas y reglas centralizadoras y distribuyendo mejor las competencias entre el Poder Central (Unión) y los poderes regionales (Estados) y locales (Municipios)” (CNAS, 1995: 19). El principal argumento utilizado por los defensores de la propuesta de descentralización en la Constitución de 1988 fue el de que habría una mayor participación de las “colectividades locales” en el proceso de control social. Este argumento es hoy defendido por el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), que afirma: “(...) la

descentralización y la municipalización, como consolidación democrática, están siempre ligadas a la participación y muestran que la fuerza de la ciudadanía está en el municipio. Es en el municipio que las situaciones, de hecho, ocurren. Es en el municipio que el ciudadano nace, vive y construye su historia. Es ahí que el ciudadano fiscaliza y ejercita el control social” (1995: 21).

Entretanto, incluso con el crecimiento de las ciudades, la expansión de la industria, la movilidad de la mano-de-obra, el desarrollo de los transportes y de las comunicaciones y todo el proceso de globalización, se nota, aún hoy, la presencia del coronelismo en Brasil, principalmente en regiones como el Nordeste. Es necesario establecer un proceso que elimine la influencia, poco importante para la población, de estos coroneles.

“No podemos negar que el coronelismo corresponde a una cuadra de la evolución política de nuestro pueblo que deja mucho a desear. Hubiésemos tenido mayor dosis de espíritu público y las cosas seguramente se habrían pasado de otra forma. Por eso, todas las medidas de moralización de la vida pública nacional son indiscutiblemente útiles y merecen el aplauso de cuantos ansían por la elevación del nivel político del Brasil. Pero no tengamos demasiadas ilusiones. La pobreza del pueblo, especialmente de la población rural, y, en consecuencia, su retraso cívico e intelectual, constituirán serio obstáculo a las intenciones más nobles” (Leal, 1976: 258).

Se percibe, así, que el proceso de descentralización y de municipalización sigue siendo un desafío. Exige una serie de condiciones (que estos municipios no disponen) para que sea efectuado, tales como: política tributaria conveniente; fin de la legislación centralizadora; mayor racionalidad en las acciones; planificación participativa en nivel local; participación efectiva y no apenas formal, con el ciudadano tomando parte de la producción, gestión y usufructo de los bienes que produce. De esta forma, se deben considerar las innumerables dificultades en la promoción del desarrollo local. La más importante de ellas es, talvez, la participación popular, que en Brasil es aún muy restringida, salvo algunas pocas excepciones, no obstante se verifique una tendencia de crecimiento de la participación en las decisiones municipales desde la redemocratización del país, cuya consolidación se dio con la promulgación de la Constitución de 1988. Desde entonces, ha aumentado el número de municipios con administraciones en las que el diferencial está en el llamamiento a la participación efectiva de la población por medio de sus representaciones asociativas, integración de comités, consejos y otras instancias deliberativas. Así, los miembros de la sociedad local, por ser el blanco de la gestión pública y los beneficiarios en potencial, al participar activamente del proceso administrativo – desde la planificación hasta la evaluación – con la adjudicación responsable de los recursos presupuestarios, ciertamente estarán dando un paso seguro hacia la construcción de la ciudadanía.

3. Metodología

La metodología de investigación adoptada atendió al objetivo de conocer prácticas de desarrollo local en micro-municipios (hasta 20.000 habitantes) a partir de procesos de gestión que presuponían la participación ciudadana. Para tanto, el estudio fue implementado en cuatro etapas:

1^a) Análisis documental: levantamiento y análisis de todos los documentos jurídicos, políticos e institucionales relativos a la cuestión del desarrollo local y de la participación en la gestión pública de los municipios.

2^a) Análisis bibliográfico: análisis y discusión de los conceptos de desarrollo local, ciudadanía y desarrollo local con ciudadanía, en los que identificamos distintas formas de participación de la sociedad en el proceso de desarrollo. Esta fase (que se insirió dentro de la disciplina de Gestión Social I, del curso de Maestría en Administración Pública, de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas) fue de gran importancia, particularmente para el análisis de los datos levantados en campo, en la medida que, a lo largo de dos semestres, los conceptos-base de este estudio fueron analizados de una forma bastante sólida, lo que facilitó la comprensión de los discursos, tanto de los documentos consultados cuanto de las hablas de los entrevistados.

3ª) Investigación de campo: realizada a través de entrevistas estructuradas y semiestructuradas con representantes de todos los grupos de interés involucrados. Fueron entrevistados políticos, legisladores, administradores públicos, sindicalistas, representantes de organizaciones no-gubernamentales y ciudadanos de un modo general. Algunos cuidados fueron tomados en la selección de estos sujetos; principalmente se llevó en consideración el hecho de que fueron entrevistadas personas que se ocupan lo más directamente posible con estas cuestiones. En el caso de los administradores públicos, por ejemplo, fueron entrevistados, además de aquellos que ocupan cargos en el poder ejecutivo de los municipios, como alcaldes y secretarios de gobierno, empleados de los escalones intermedios de las municipalidades.

Las entrevistas fueron grabadas, cuando permitido, y el proceso de selección de los entrevistados incluyó los siguientes momentos:

1º: Se hizo un contacto telefónico directamente con los alcaldes o con las secretarías de los gobiernos municipales, mediante el cual se dio una explicación general de la investigación y se programó una reunión.

2º: En las reuniones con los alcaldes y secretarios de gobierno, se explicó con detalles el proyecto y se definió un contacto en la municipalidad, que sería el interlocutor entre el investigador y los entrevistados. En este momento fueron presentadas las características de las personas que se deseaba entrevistar, siempre considerando las especificidades de cada municipio, como, por ejemplo, los tipos de instituciones de la sociedad civil existentes. La propuesta para el público a ser entrevistado abarcó representantes del poder público local (alcaldes, ediles, secretarios municipales, técnicos), representantes de la sociedad (asociaciones, consejos, cooperativas, iglesia, ONGs, sindicatos, empresarios) y ciudadanos. El interlocutor fue el dinamizador de la investigación de campo y, siguiendo los requisitos básicos, era él quien fijaba la cita con los entrevistados. En el espacio de tiempo entre la reunión con el alcalde y con el interlocutor y la realización de las entrevistas propiamente dichas, se hicieron distintos contactos por teléfono, fax y correo electrónico.

3º: Entrevistas. La dinámica de las entrevistas se dio a través de un plan que discutía el desarrollo local a partir de los programas y proyectos realizados en el municipio. Durante la charla se trató de profundizar la discusión y de observar la contribución del proceso de desarrollo para la formación de los conceptos estudiados. La discusión trató de tener siempre como base la relación entre la sociedad y el gobierno local.

El método utilizado en el análisis de las entrevistas fue el de análisis de discurso. De acuerdo con Gill Rosalind (2003:266):

“Un análisis de discurso es una lectura cuidadosa, cercana, que camina entre el texto y el contexto, para examinar el contenido, organización y funciones del discurso. Los analistas de discurso tienden a ser personas muy humildes, que no aprecian las afirmaciones bombásticas y que nunca van a argumentar que su manera es la única manera de leer un texto. En un análisis final, el análisis de discurso es una *interpretación*, fundamentada en una argumentación detallada y una atención cuidadosa del material que se está estudiando”.

De acuerdo con el referencial teórico, las entrevistas fueron analizadas y comparadas con lo que presupone la documentación. Se buscó, de esta forma, verificar como fueron conducidas las políticas de desarrollo local, si por medio de iniciativas incentivadas por el gobierno federal, por el gobierno estadual, por acciones asociadas entre municipios de la región y/o por los propios municipios estudiados. En lo que se refiere a las prácticas tradicionales de dominación política, se verificó que el fenómeno del coronelismo está presente en distintos aspectos de la relación entre el poder público municipal de las ciudades investigadas y sus ciudadanos, conforme será presentado a continuación.

4. Resquicios del coronelismo como obstáculo a la participación

La falta de control de las acciones municipales por parte de los distintos segmentos de la sociedad civil (prensa, academia, ONG's, etc) contribuye para que prácticas tradicionales de mandonismo local

permanezcan. Al prestar escasa atención al poder municipal, ella refleja una situación real y una cultura política, mismo que luce contra ellas. Aunque la doctrina afirma que la suerte de la democracia se juega en el nivel en que el poder está más cerca del ciudadano, el sentido común desconfía que no es ahí que las cosas “realmente importantes” se deciden y no percibe que ellas son realmente probadas donde es más difícil cambiar. El resultado es que las alcaldías y cámaras de ediles son las instancias de poder más opacas y menos expuestas al control público y, en esta medida, se volvieron un refugio natural para prácticas excusas, sea por los negocios sucios que propician, sea por el poder de chantaje que detienen.

Lo que se verifica en muchos municipios brasileños es la simbiosis entre moderno-tradicional en la cultura política; en la práctica convivimos con la existencia de dos brasiles: uno que aún preserva lazos con una cultura oligárquica y patrimonialística y otro que es la expresión de una sociedad más plural, que experimenta la afirmación de valores republicanos. Por eso, el malestar que la política parece provocar, son prácticas tradicionales que tropiezan con nuevos valores de ciudadanía republicana. Las políticas públicas traen en su cimiento nuevos desafíos, como el de libertar a los ciudadanos de las incertidumbres que cercan sus vidas e instituir lazos de solidaridad fundados en derechos y deberes republicanos (solidariedad, igualdad, libertad).

La transición del autoritarismo hacia la democracia en Brasil y en Latinoamérica es muy afectada por una cultura política elitista y centralizadora en las esferas de la vida social, con su rechazo de la ciudadanía civil y social. Las continuidades del poder de las elites locales y de los grupos políticos representan, en muchas situaciones, la limitación de la democracia real cercada por los cambios continuamente alimentados, indicando dependencia y control sobre los actores sociales. Así, es bastante común que agentes mediadores y técnicos a servicio de órganos gubernamentales, al ejecutar proyectos de implementación de políticas públicas, demuestren una clara intención de manutención del *status quo* y de prácticas políticas tradicionales.

En el caso del estado de Pernambuco, objeto del presente estudio, esta práctica es aún más ejemplar. De acuerdo con Gilberto Freyre, Pernambuco fue una de las tierras que se presentó excepcional para el cultivo intensivo del azúcar y para la estabilidad agraria y patriarcal. El azúcar y el trabajo eficiente de los negros fueron beneficios para la expresión sincera de las necesidades, de los intereses y del amplio ritmo de vida patriarcal, que culminó con un fuerte sistema coronelista posterior (Freyre, 2002).

Por el análisis de las entrevistas de los seis municipios estudiados se percibe que la relación tradicional entre el poder público y los ciudadanos, basada en una relación de clientelismo, establecida desde el período colonial, genera un desinterés por parte de sus habitantes en el sentido de participar de las discusiones dirigidas hacia el desarrollo y un descrédito con el poder público municipal. Otro aspecto que llama la atención es la dificultad de trabajar con las personas de la zona rural. Los gobernantes reclaman del desinterés de la población en las discusiones dirigidas hacia el desarrollo local. Uno de los entrevistados³ refiriéndose a la participación de la población en las reuniones de los consejos y comisiones municipales, dijo lo siguiente: “Ellos van para allá pero no prestan atención. Es una gente desligada. Van solamente para componer, pero no tienen ninguna influencia, van entendiendo, participan apenas por burocracia, pero es gente no-preparada que no tiene ningún interés” (representante del poder público). Se percibe que hay implícito en este discurso un gran desinterés por parte del poder público en fomentar acciones que puedan incentivar o mejorar la participación de los ciudadanos. O sea, aun prevalece la idea de que estos no quieren comprometerse y prefieren estar en una situación de dependencia en relación con el poder público.

Este hecho fue también percibido en otro municipio, cuando un representante del poder público observó que existe acomodación en las personas, que creen que “las cosas” no van a cambiar más, o

³ Los entrevistados no serán nominados. Fueron identificados por la posición que ocupan en el poder público local (representantes del poder ejecutivo municipal – alcaldes, o miembros del ejecutivo municipal – secretarios de gobierno y representantes del poder legislativo – ediles; o entrevistados de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sindicales, etc. y ciudadanos de una manera general.

que la población no aguanta más participar de reuniones, ellos quieren algo en cambio, un retorno inmediato: *“La población del interior, ellos sólo van a esas reuniones con vistas a ganar alguna cosa...”*. Liderazgos de la sociedad civil reconocen la dificultad de interacción poder público-sociedad en la medida que, según ellos, los ciudadanos creen que todo es obligación de la municipalidad: *“...lo que siento es eso, así, que ellos no están preparados. Ellos piensan: ¡Ah! Es obligación de la municipalidad. Ellos todavía no tienen la visión de que pueden juntos, ¿no?”* (Entrevistado de una organización de la sociedad civil).

Otro entrevistado de la sociedad civil comenta, también, que los habitantes están desacreditados, pues siempre discuten y vienen realizaciones concretas: *“Siempre, siempre uno discute. Pero se reúne, se reúne e no sale nada. La gente está desacreditada”* (entrevistado de organización de la sociedad civil). Ellos relataron que hay una enorme dificultad en movilizar a estas personas. Se percibe una baja autoestima, políticas tradicionales de exclusión y una alta dependencia de las políticas municipales. Esta dependencia y este asistencialismo vienen molestando al desarrollo y a la autonomía de esas personas, la mayoría de las cuales viviendo en un contexto de extrema pobreza.

En otro municipio investigado, esta situación aparece en distintos relatos. De acuerdo con los entrevistados, la población no se reconoce como pieza importante en la construcción de los proyectos municipales. La participación ocurre apenas cuando hay intereses personales. Según un representante del sector público *“...el interés de ellas (población) es poco. Es poco porque yo coordino al consejo de desarrollo municipal, donde tenemos 30 consejeros que lo integran, pero para reunirlos es un sacrificio, porque el pueblo no está muy interesado. Ellos quieren trabajar sabiendo de antemano lo que van a ganar, usted entendió como es...”*.

Otro aspecto evidenciado durante las entrevistas fue el cuestionamiento en cuanto al funcionamiento de los consejos municipales⁴. Según uno de los entrevistados *“es mucho consejo, hay consejo para todo...”*, y eso perjudica el funcionamiento de los mismos. Hay casos, en municipios pequeños, en que existen más consejos, proporcionalmente a su población, que en otros municipios con el doble de su población. De esta forma, muchas personas, principalmente del poder público, se vuelven representantes en distintos consejos, perjudicando una mejor participación y al mismo tiempo monopolizando la discusión. Se revela también la concentración de poder en las manos de pocos (aunque sean representantes de la sociedad civil), lo que demuestra que el poder público es el gran aglutinador de iniciativas de desarrollo local en el municipio.

En uno de los municipios investigados fueron observados avances, cuando comparado a los demás, en lo que se refiere al involucramiento de la población en las discusiones municipales, situación percibida tanto en los relatos de los representantes del poder público cuanto en los de la sociedad. Aunque hubo avances, hubo también críticas. Una de ellas está relacionada con el modelo de consejos y comisiones así como con sus funcionamientos. Representantes del poder público dicen que sus miembros son alienados y que la participación no ocurre cuando hay que discutir cuestiones estratégicas, en una determinada secretaria municipal:

“Yo creo, sí, porque vea, existen varios consejos, y los consejos de ciudad pequeña son alienados con el poder ejecutivo, incluso porque son personas que pertenecen al mismo poder. Son representantes de la actividad, donde todos los del poder ejecutivo, no sólo de nuestra ciudad, son todos alienados. Es una fachada. Yo mismo participo del Consejo Municipal de Educación y es un negocio muy vago. Nunca fui invitado para hacer parte de una licitación. Creo que ellos funcionan más en el papel, más en la teoría que en la práctica. El poder ejecutivo tiene siempre estas ventajas, de comandar estos consejos, entonces de una forma o de otra la comunidad se pasa asistiendo solamente” (representante del poder público).

Además de eso, todavía en este municipio destacado, había una propuesta concertada entre la

⁴ Los consejos municipales son instancias de formulación de políticas públicas, formados por la participación de representantes de la sociedad civil y del poder público.

municipalidad y representantes de la sociedad civil para crear una central de abastecimiento en la ciudad que viabilizara la comercialización de los productos agrícolas de los pequeños productores. Uno de los problemas para el desarrollo económico de este municipio es la dificultad de comercializar sus productos. Además de la dependencia de los pequeños productores en relación con los grandes atravesadores, el municipio pierde en recaudación y los productores pierden en rentabilidad. Delante de este problema, fue implementada por la municipalidad, con recursos del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), una central de abastecimiento para ayudar en la comercialización de los pequeños productores, y agregar valor a los productos, ayudando también a ampliar la recaudación del municipio.

“Con esto la Central de abastecimiento tiene como objetivo revertir la situación; ella ya está en fase final de construcción y fue financiada con recursos del PRONAF, ya que la característica de la región es de pequeños productores. Cualquier comercialización de los productos agropecuarios va a ser canalizada. Ahora existe una tradición del comercio informal y se va a enfrentar una barrera muy fuerte, que es romper con esto, que tiene más de 40 años. Presentar la nota fiscal no va a ser fácil. Esta estructura está siendo entregada a una de las cooperativas para que ella pueda administrar la parte de comercialización” (representante del poder público).

A esta propuesta hubo una reacción muy fuerte por parte de los atravesadores que explotan el mercado. Ellos se articularon con políticos, principalmente diputados estaduales y federales, para crear una serie de dificultades políticas y jurídicas al emprendimiento. Este hecho refleja la existencia del mandonismo local, que no quiere posibilitar la autonomía de los pequeños productores y el consecuente vaciamiento de la dependencia económica, tan importante para el ejercicio de las formas de dominación tradicional en Brasil.

Según los entrevistados, tanto de la sociedad civil cuanto del poder público, la participación de la población se da apenas por interés. Cuando hay discusiones sobre aumento de sueldos, creación de cargos, jubilaciones, auxilio financiero, etc, cuando hay un interés directo, las personas participan. Cuando es una discusión con vistas a la construcción de un proyecto de largo plazo, con el objetivo de atender a todo el municipio, el involucramiento de la población no ocurre. De esta forma, la noción que aparece con mayor ocurrencia en las hablas, principalmente en las de los representantes del poder público, es el asistencialismo. Según los entrevistados, la población está acostumbrada y le gusta el asistencialismo, el recibir los beneficios, aunque sean pocos, de forma fácil y gratuita. Este hecho disuade la participación en las discusiones para el desarrollo del municipio:

“(…) nosotros realmente hacemos poco, nosotros despreciamos el deber del legislador, del edil, lo que más tenemos aquí es un trabajo de asistencialismo, que es un trabajo más social (…)” (representante del legislativo municipal).

“(…) ciudad pequeña, ustedes saben, no hay empleo; ¿Cuál sería la fuente de empleo que hay aquí? La municipalidad, ¿no? Pero el alcalde, él, no puede darle empleo a todo el mundo; él solo puede dar empleo de acuerdo con lo que él va a poder arcar dentro de aquel mes con el fondo de manutención que le viene, ¿no? Para la municipalidad se vuelve muy difícil porque realmente no existe empleo en la ciudad, es una ciudad pequeña y la única fuente de empleo que hay aquí es el municipio. Entonces todo el mundo va a pedir socorro al alcalde, diciendo que quiere empleo, que quiere trabajo, que quiere eso, pero lamentablemente son cosas que la gente no puede hacer porque no tiene presupuestos suficientes para esto; ellos piden mucho remedio, ¿no es así, Ivo? Ellos piden mucho remedio, dentro de lo posible el alcalde trata de atenderlos, dentro de lo posible” (representante del ejecutivo municipal).

“Ave Maria! (...) [el alcalde] aquí, es un padre, no solamente para mi sino para la gente, para todo el mundo. Si no fuera el [alcalde] aquí, yo habría dejado este negocio de sindicato, que yo...” (representante sindical refiriéndose al alcalde de determinado municipio).

“(…) para todo lo que la gente necesita, [el alcalde]. [Para el] colectivo, (...) para ir al entierro,

¿no? Eso, es eso, el [alcalde] ayuda demasiado” (entrevistado de la sociedad civil).

“Bueno, exactamente, aquí tengo muchos amigos y hago lo siguiente: yo tengo muchos amigos, gracias a Dios, ¿no? Hay un montón de amigos, entonces hablo con uno, hablo con otro, y cada uno da un pedazo; no hemos conseguido atenderlos a todos, no, pero a algunos, a los más menesterosos, sí hemos conseguido” (representante del legislativo).

“(…) la dificultad es muy grande, hasta ahora yo estoy intentando así, movilizar, firmar, ¿entendió? Entonces estoy reuniendo [a la comunidad], que es para que ella se vuelva, incluso, independiente, porque, lamentablemente, las personas buscan mucha ayuda para todo en la municipalidad, buscan mucho al [el alcalde] para todo, es muy molesto, de una forma general, (...) de cualquier manera se volvió también muy dependiente, ¿no?” (entrevistado de la sociedad civil).

“(…) Apenas para tener una idea del nivel cultural que hay, hicimos un proyecto de ley que fue aprobado en parte por la Cámara, que era de fomento a las asociaciones, o sea, la municipalidad iría repasar determinados importes junto a sus comunidades que pudiera resolver, junto con los recursos, digamos privados. La Cámara creyó que era una pérdida de poder para los ediles, lo vetó, no lo aprobó, y nosotros no pudimos pasar para las comunidades para su costeo” (representante del ejecutivo municipal).

“Hoy todo el mundo se entierra dignamente, todo el mundo muere, el alcalde da el cajón, un cajón bonito, son los derechos del ciudadano, ¿no? Se parece a esto de acá, que en la ciudad grande no es, ¿no? Como en Garanhuns, Recife; uno muere, el alcalde no le manda cajón a nadie, no, en la ciudad pequeña es así, ¿no? Es un paternalismo, son muy explorados los gobernantes, porque ellos lo dan todo, desde la educación al remedio y a la ropa. El problema mayor es el empleo; el alcalde aquí trata mucho de dar empleos, pero no es con un sueldo digno, porque sueldo digno, no da!” (representante del ejecutivo municipal).

“... la población se interesa más por el asistencialismo y nosotros sabemos, incluso de gobiernos anteriores, que se viene continuando con el asistencialismo. Entonces cuando hay una reunión para debatir cualquier cosa que no sea dar ‘una limosna’ la ausencia es grande” (miembro del ejecutivo municipal).

“(…) lamentablemente aquí debe haber de 15% a 16% de analfabetos, unas personas mal acostumbradas; e incluso el gobierno, que también acostumbró al pueblo con muchos programas que a veces no ayudan; el gobierno no educa. (...) Yo creo que es una mala inversión, es una cuestión de trabajo, de profesionalizarse, de hacer con que este pueblo tome conciencia para cambiar, para que uno intente cambiar, porque el pueblo está viciado. Un gobierno da esto, el otro da aquello, da eso, consigue aquello otro, obtiene aquello y uno termina acostumbrándose, acomodándose; un tipo que no tiene una educación, que no tiene una cultura” (miembro del ejecutivo municipal).

“(…) Y el edil es muy cobrado por la comunidad, creo que incluso más que el alcalde; él es siempre cobrado, un apoyo, ¿no? y muchas veces uno se queda sin tener condiciones porque el sueldo del edil no alcanza para hacer lo que la población quiere (...)” (representante del poder legislativo).

Se nota que, aunque los entrevistados no hayan citado durante las entrevistas términos como coronelismo, clientelismo y paternalismo, estos fueron fácilmente percibidos (observados) durante las visitas a los municipios. La impresión que se tenía era que los alcaldes, que no vivían en los municipios y sí en la ciudad polo del Agreste Meridional (Garanhuns), iban todos los días por la mañana para visitar, dar órdenes y administrar el municipio y en el final de la tarde volvían a sus casas, en la ciudad grande. Es un hecho sostenido por una cultura política de sujeción, en la cual prepondera la indiferencia y la hostilidad del ciudadano común en relación con el Estado, la hegemonía de lo privado sobre lo público, mientras son practicadas y ampliamente aceptadas como naturales las relaciones clientelistas, en distintas dimensiones de la vida social, como fueron ampliamente presentadas en los testimonios,

tanto de los representantes del poder público de los municipios, cuanto de los entrevistados de la sociedad civil.

Se crean, entonces, muchos canales participativos burocratizados, vaciados de contenido democrático, además de muy segmentados. Se nota también la falta de preparo del poder público en lo que se refiere a la transparencia de sus acciones, esto es, para hacer con que las informaciones, los procedimientos y las decisiones de gobierno sean accesibles a la sociedad, y asimismo, para establecer relaciones de asociación con la sociedad. Las reglas establecidas para las relaciones de convenio o de asociación se muestran excesivamente burocratizadas. Se apunta, además, una falta de voluntad y de cultura política que favorezca la partición del poder, una co-gestión de las políticas públicas en que participen el poder público y la sociedad. La resistencia o la dificultad para que efectivamente se reparta el poder con la sociedad se debe, en algunos casos, a compromisos fisiológicos que benefician elites económicas y/o políticas o al clientelismo, al corporativismo y a la centralización que tradicionalmente rigen estas relaciones. En otros casos, se debe al tecnicismo, que privilegia una “optimización” de los resultados basada en evaluaciones técnicas sobre el riesgo de compartir decisiones, sometiéndolas a criterios sociales y políticos.

5. Conclusión

En el análisis de las entrevistas, se verificó, en los seis municipios, que la falta de participación popular no fue tan cuestionada (lo que va de encuentro a los testimonios de los ciudadanos entrevistados); sigue habiendo la tendencia a encarar la ciudadanía como algo que debe partir apenas del poder público. Y una vez más referimos que esta mentalidad sólo se puede alterar con nuevas medidas municipales, que involucren más a las personas con el destino de su comunidad y con el de sus propias vidas.

En suma, concluyendo acerca del estado de la ciudadanía en los municipios analizados, podemos afirmar que, sacando algunas particularidades relativas a cada uno de ellos, vemos que, en lo general, los poderes públicos de aquellos territorios comprenden y ejercen su relación con la sociedad de una forma muy semejante. Si por un lado, el poder público trata de promover la ciudadanía, con la implantación de programas gubernamentales y con los varios auxilios que la municipalidad va prestando, por otro lado, este mismo poder público, de tan paternalista que se vuelve, promueve la existencia de ciudadanos dependientes, inertes, meramente reivindicativos a las demandas individuales e incluso algo ajenos a la realidad que se desarrolla a su alrededor.

Por lo tanto, haya o no un interés político, es importante que el poder público municipal acabe con la imagen paternalista que ha construido a su alrededor y se preocupe en responsabilizar más a cada uno por su futuro y por el futuro de la comunidad. Es, por tanto, esencial que la población tome conciencia de la necesidad de adoptar comportamientos preventivos y colectivos, siendo para esto necesario educar y capacitar a las personas, lo que ayuda a reducir la dependencia, por lo menos intelectual, existente con relación a las ayudas externas.

En este contexto es ineludible un esfuerzo mayor que la simple predisposición para participar; es necesario coraje y decisión para lograr comprobar la fuerza que tienen los ciudadanos organizados. Entonces, es preciso aclarar mejor a las personas acerca de la realidad y de aquello que se tiene que hacer, divulgar mejor los proyectos existentes y hacer con que las reuniones sean más accesibles. A lo mejor así se consiga despertar el interés de la gran mayoría de la población hacia los problemas presentes en el municipio y hacia su importancia para el desarrollo local y, con esto, se reduzca el fenómeno coronelista, que aún constituye un obstáculo al desarrollo local.

6. Referencias bibliográficas

CONSEJO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Assistência social e cidadania*. Brasília: MPAS, 1995.

DANTAS, Ibarê. *Coronelismo e dominação*. Aracaju: UFS, 1987.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 46ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GILL, Rosalind. 'Análise de discurso'. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Ed. 2. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 244-270.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto - o município e o regime representativo no Brasil*. 5ª. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. *et all. Desenvolvimento com cidadania*. (Informe de investigación). Rio de Janeiro: PEGS/EBAPE. São Paulo: PGPC/EAESP, mimeo, 2005.

FERNANDO GUILHERME TENÓRIO

Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV); Professor Colaborador da Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); Coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da EBAPE/FGV; Coordenador Acadêmico do Programa Gestão Pública e Cidadania da Escola da Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV; Pós-Doutorado em Administração Pública pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB); Membro da Academia Brasileira de Ciência da Administração; Pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq); autor de vários livros e artigos publicados no Brasil e exterior.