



# Os Impasses da Descentralização Político-Administrativa na Democratização do Brasil

■ **José Roberto Felicíssimo**  
Sociólogo, doutorando em Ciências Sociais,  
Professor Assistente-Mestre da FEA/PUC-SP  
(Licenciado), Gerente de Projetos da FUNDAP.

\* **RESUMO:** O artigo procura avaliar as condições do contexto brasileiro para a implementação das disposições constitucionais relativas à descentralização político-administrativa. Reafirma-se a necessidade de que se analise a questão sob o prisma de sua natureza eminentemente política. Isto porque o processo de descentralização carrega em seu bojo os elementos valorativos que correspondem aos anseios de reconstrução democrática do país, mas que podem vir a encontrar sérias dificuldades em sua expressão, devido à incidência da atual instabilidade econômica sobre o sistema político-institucional.

São identificadas as tendências dos modelos de referência que orientam a atual política de descentralização e suas divergências e convergências, analisando-se duas hipóteses de cenário futuro caso predomine uma ou outra. Finalmente, explicitam-se algumas condições contextuais que afetam, negativamente, o processo decisório do Estado brasileiro e algumas conseqüências possíveis, de curto prazo, da crise imediata sobre as questões relevantes de reconstrução das instituições governamentais na democracia.

\* **PALAVRAS-CHAVE:** Brasil, políticas públicas, descentralização político-administrativa, relações intergovernamentais.

\* **ABSTRACT:** The article searches to evaluate (assess) conditions, in Brazilian context, of how to implement constitutional rules related to political — administrative decentralization. It claims that this question (issue) has to be analysed under a strict political point of view, because the decentralization process carries in itself values that answer to the country democratic reconstruction expectation. These values will certainly face difficulties to be understood and accepted due to as a result of current economic instability directly projected on political institutional system.

Trends of reference models which guide current decentralization policy are identified. Their coincidences and divergencies are also considered under two scenarios hypothesis. Some contextual conditions which influence negatively the state decision process and also some possible consequences of short term pressures on significant issues of government institutions recovery are finally presented.

\* **KEY WORDS:** Brazil, public policy, decentralization, intergovernmental relations.

## APRESENTAÇÃO

O autor propõe um enriquecimento do debate de questões conceituais, respondendo ao desafio colocado em seminários em que seus promotores, corajosamente, e com paciência, procuraram enfrentar a tarefa de revisão e reconstrução conceitual sobre o tema, procedimento pouco valorizado pela vaga "modernista" que assola a gestão pública, no país. Louvável o gesto... e a provocação.\*

Na primeira parte, o autor justifica a importância do tema na atual fase de (re)construção político-institucional no país e enfatiza a necessidade de tratamento do tema explicitando-o no quadro da natureza política da administração pública e de processos de ajuste a que é submetida. Argumenta-se que sem esse foco é impossível pensar os processos conhecidos como programas de modernização e de reforma administrativa — nos quais a descentralização inscreve-se como um dos objetivos, principalmente no atual momento do Brasil.

A segunda parte discute as especificidades dos processos de descentralização, regionalização etc., para ajudar a esclarecer esses conceitos básicos que orientam um dos campos sensíveis da relação Estado-Sociedade.

Na terceira parte, indicam-se alguns dilemas do processo decisório que afetam profundamente a organização e o funcionamento do governo, da administração pública e de seus processos — centralização, descentralização, regionalização etc.

A análise é feita considerando o caso brasileiro sobre o qual, na última parte, indicam-se algumas dificuldades para pensar e operar o modelo de descentralização proposto pela Constituição Federal de 1988.

Um agradecimento faz-se necessário, pelo convite ao envolvimento maior com uma questão central da implementação de uma gestão pública democrática.

## UMA TENDÊNCIA E HIPÓTESES DE CENÁRIO FUTURO

Pensar no tema da descentralização e em suas manifestações implica, necessariamente, em pensar no processo decisório do setor público enquanto parte de uma dinâmica sócio-política atual que está orientada para o desenvolvimento sócio-

econômico, com a democratização das relações sociais como método e, também, como objetivo último.

É, portanto, pautados por este requisito que devemos pensar na descentralização e regionalização, para qualificá-las como instrumento de ação para o desenvolvimento político da sociedade e, não apenas, como uma das formas possíveis de distribuição de competências e atribuições entre os diversos níveis de governo. Não é tarefa fácil, tendo em vista os elementos de "colonização" que foram impostos e assumidos por políticos, administradores, técnicos e por setores sociais, ao longo do tempo, e que acabaram por tornar politicamente invisível o fenômeno da descentralização e regionalização político-administrativa do Estado.

Tem-se observado, recentemente, a gradativa explicitação da necessidade de desfazer o falso afastamento da administração dos processos políticos. Amplia-se também, o reconhecimento de que, para o cidadão, administração e política fazem parte do mesmo conjunto de representações intersubjetivas sobre o "Estado". Se o "Estado" consiste de um conjunto de normas e organizações, ele é, porém, mais do que isso. Ele é, em última análise, um "constructo coletivo" que deriva das interações destas normas e organizações entre si e com o cidadão. Como constructo coletivo, ele se produz e reproduz em diversos níveis do cotidiano.

"Estado", em outras palavras, deriva e transmite seu conteúdo, através de eventos operacionais, dando a estes eventos uma segunda voz a partir da qual a representação social se forma. E também, que materializa o processo de descolonização — de ruptura ou de transição, na medida em que as ações organizativas têm impacto no esvaziamento, manutenção, conflito e transformação do campo social simbólico instituído. Em países, como o Brasil, cuja história é de instabilidade institucional aguda, os frequentes assaltos neste conteúdo de "Estado" levam a seu esvaziamento e à incredibilidade perante as ações organizativas voltadas para o interesse público.

O constructo coletivo do "Estado" entretanto, não emerge sozinho; sua contrapartida é "cidadania". Cada um chama e está presente no outro; cada um se produz e reproduz em relação ao outro, ora antagonica ora harmonicamente: a fila para ser

\*O presente trabalho reúne anotações revistas e ampliadas da palestra proferida sobre o tema em 16.05.90, no "Seminário de Discussão Conceitual sobre Regionalização Político-Administrativa do Estado de São Paulo", a convite da Coordenadoria de Ação Regional, da Secretaria de Economia e Planejamento de São Paulo. Reúne, também, subsídios dos debates em: a) Seminário "Organização Regional e Relações Intergovernamentais, no Estado de São Paulo" (FUN-DAP/EMPLASA, 28 e 29 de agosto de 1991); b) Seminário "Proposta de Reforma Administrativa da Prefeitura do Município de São Paulo" (FUN-DAP/SERA, 16 e 18 de dezembro de 1991).

atendida, a demora na preparação do documento, o desinteresse do atendente no problema específico.

Nesta ótica, a questão da administração pública e de sua reforma (agora orientada constitucionalmente para a descentralização) se inicia, pelo reconhecimento de que ela faz parte de um campo de interdependências cuja conseqüência é a representação intersubjetiva que a pessoa enquanto ser social tem de dois conceitos-chave — Estado e cidadania.

A descentralização, portanto, é antes de mais nada um processo político no sentido social. Enquanto tal, sua natureza específica é eminentemente política e não apenas que requer apoio político, isto é, simples sanção positiva.

Neste sentido mais amplo, não há como separar a descentralização da questão “Estado-cidadão”, enquanto representação coletiva.

.....

*O principal desafio dos  
movimentos regionais,  
ou urbano-municipais,  
consiste em poder transformar-se  
em agentes de um Estado que  
moderniza, ao mesmo tempo  
que se descentraliza.*

.....

Nos debates mais recentes, nota-se a emergência de uma forte tendência de ver a descentralização como parte de um movimento pendular que privilegia ora a “administração pelo público”, ora a “administração para o público”, rejeitando-se, às vezes asperamente, o modelo de “administração do público”.

Essa tendência pendular, assumida por correntes de opinião até divergentes, sejam de natureza neoliberal ou social-democratas, apóia suas argumentações na visível incapacidade do Estado brasileiro em atender, com eficiência e eficácia, às demandas da maioria da população.

Na “administração para o público”, a questão central está na efetividade do serviço prestado, o “fazer a coisa certa”, privilegiando-se, em conseqüência, o gerenciamento eficaz e moderno, cuja referência

são as organizações empresariais. Aí, valoriza-se o tecnoburocrata e a palavra de ordem é desburocratização e seus derivados: desregulamentação, privatização etc., como soluções mágicas.

No caso da “administração pelo público” ocorre a emergência da presença direta, e não indireta, do cidadão na esfera pública como alguém “presente”, cidadão este que tem direitos e deveres para com os demais membros da sociedade. A administração não é mais pública, mas sim, coletiva; conhecimento é um bem social e não individual. A referência de ação é que o cidadão está dentro do Estado e o “Estado” se confunde com a sociedade. A descentralização se expressa pelo reposicionamento da questão administrativa no âmbito da relação do cidadão com a administração e na fusão gradativa destes, conduzindo o tecnoburocrata a reassumir sua cidadania e o cidadão a reassumir sua competência organizativa. A preocupação está em “com quem fazer e para que fim”.<sup>1</sup>

A referida tendência rejeita, portanto, de um lado, a figura de um Estado controlador da sociedade e, de outro, valoriza o papel de um Estado socializado pela sociedade, agora não mais de usuários mas de cidadãos que emergem interferindo gradativamente nas decisões públicas.

Posto nestes termos, depreende-se que a relevância do tema descentralização emerge no bojo do acirrado debate entre setores sociais que propugnam por seus interesses como solução à situação de crise político-institucional e econômica em que está envolvido o país. Não é exagero afirmar que a nova onda de descentralização que surge no país, a partir de 1980 e que se institucionaliza em 1988, nas várias modalidades que vem assumindo (territorial, municipal e regional) expressa a vigência de um campo de conflito, ainda não explicitado integralmente, que evidencia as diversas tensões e incertezas das políticas de modernização do Estado e de democratização.

No campo de conflito de tal magnitude sugere-se o exame de duas hipóteses prováveis de desenvolvimento do cenário, quanto à descentralização: uma hipótese que configura um cenário tendente ao fortalecimento da democracia e, outra, oposta, que configura um cenário em que a democracia estará mais uma vez, escamoteada, ou, definitivamente banida por longo tempo. São, por isso mesmo, hipóteses que

1. A referência conceitual básica utilizada e parte do argumento desenvolvido estão apoiados em: SPINK, Peter K. *Reforma administrativa - modelos e processos: uma nova administração para o desenvolvimento*. Documento preparado para o colóquio dos cinco países africanos de língua oficial portuguesa sobre o “Estado e Administração Pública para o Desenvolvimento”. Praia, República de Cabo Verde, maio de 1989, pp. 4-11, 38 p. (mimeo)

sugerem a disputa de interesses em torno de políticas mutuamente excludentes e que reforçam a necessidade de maior empenho das forças democratizantes na atual fase do processo político-institucional, imprimindo-lhe valores que neutralizem e superem as simplificações das elites conservadoras.

Na primeira hipótese, haverá o fortalecimento da articulação entre os diversos níveis do Estado e as sociedades regionais e locais, desde que haja o predomínio daquelas políticas de descentralização que dinamizem e reforcem, de um lado, os mecanismos locais de promoção da eficácia e de racionalização da gestão e, de outro lado, a promoção de maior participação e representação no sistema local de decisões. Isso trará vantagens para a inserção de cada espaço econômico específico na economia global, além de garantir uma representação mais genuína dos interesses locais junto à instância central de governo, bem como o fortalecimento institucional dos poderes locais (Legislativo e Executivo).

Na segunda hipótese, haverá um processo de modernização excludente com frágeis democracias locais onde não se produzirá o desenvolvimento econômico e se favorecerá o aprofundamento ou manutenção do caos político e social. Esse quadro pode emergir se predominarem políticas de descentralização orientadas para uma redução unilateral do gasto público da administração central sem preocupação em ampliar a cidadania. No caso se fragmentam as demandas e se segmentam os conflitos locais, ocorrendo a manipulação do voto e até, no caso extremo, se incentiva a pura contrainsurgência militar.<sup>2</sup>

No Brasil, tem predominado, historicamente, sob diferentes formas, padrões centralizadores de organização do Estado e das relações territoriais, municipais ou regionais.

O Estado, em seu ciclo de expansão, converteu-se no articulador das relações territoriais e dos processos de acumulação, através de uma série de ações diretas e de relações de clientelismo com as sociedades locais: setores oligárquicos e populares, em momentos diferentes. No entanto, hoje, apesar de ainda se manifestarem, existem barreiras mais sólidas para a reprodução desse padrão. Há uma tendência a que a descentralização com ampliação da autonomia e a democracia local predominem

na reconstrução das fronteiras do Estado.

O padrão centralizador do Estado vem sendo questionado e, gradativamente, transformado em função do processo de democratização iniciado ao final da década de 70, pressionado pela crise econômica, pelas políticas de ajuste implementadas na década de 80 e por uma série de fatores derivados da crise do próprio Estado territorial (município, governo regional etc.).

A descentralização, portanto, ressurgiu valorizada num cenário de novos fenômenos territoriais que derivam, de um lado, da paralisação e da diferenciação das economias territoriais ou locais e do fracasso relativo do planejamento regional e, de outro lado, da aceleração descontrolada no processo de urbanização. Nesse novo contexto, que a descentralização deverá enfrentar, destaca-se o aumento vertiginoso da pobreza urbana, especialmente nas grandes cidades, cuja população demanda sua incorporação aos sistemas produtivos e de consumo, como também o direito à participação no processo decisório. Aí está um dos problemas centrais do desenvolvimento e da consolidação da democracia no país.

Neste ressurgimento, a atual descentralização se vê envolvida, e participa, em uma série de constrangimentos políticos derivados do próprio processo de democratização. Alguns dos fenômenos mais relevantes que vêm interferindo recentemente são: a crise fiscal, a política recessiva, as eleições federais, estaduais e municipais, o surgimento e fortalecimento de acordos e pactos regionais etc.

Tais fenômenos são produzidos na própria dinâmica de interação das forças políticas. São orientadas e ideologizadas por distintos atores territoriais — entre eles, o próprio Estado central, que, em grande parte, descentraliza para recentralizar. Esses atores justificam, muitas vezes, a descentralização como instrumento da democratização. De fato, o principal desafio dos movimentos regionais, ou urbano-municipais, consiste em poder transformar-se em agentes de um Estado que moderniza, ao mesmo tempo que se descentraliza. Os limites, nesse caso, 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 se constitui, possivelmente, num dos

2. O argumento central sobre essas hipóteses encontra-se mais desenvolvido em: CALDERÓN, Fernando & SANTOS, Mário dos. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre*. Buenos Aires, CLACSO, 1990. 28 p.

espaços mais privilegiados de potencial integração entre os processos de modernização da gestão pública e de democratização. A condição para isto é que a descentralização possa conjugar processos de racionalização e eficácia na gestão local com uma 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 incidiria positivamente no controle social dos setores estatais e privados, nas diferentes instâncias territoriais.

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<sup>3</sup>, é necessário levar a empreitada a prumo, principalmente em se considerando o tema, e seus dilemas, numa perspectiva histórica e numa prospectiva de aprofundamento da crise em futuro não muito distante, onde as opções parecem se reduzir.

### CONCEITUAÇÃO BÁSICA: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Tem sido bastante variada a conotação que o conceito de descentralização vem recebendo ao longo da história de sua aplicação na organização dos governos. A variedade de conotação tem confundido muito os governantes, profissionais e estudiosos da matéria e, invariavelmente, pouca atenção tem sido prestada a aspectos substantivos do debate conceitual, resultando, de um lado, enrijecimento de posições em torno de um aparente dilema — centralização x descentralização e estatização x privati-

zação; e, de outro, conduzindo a soluções institucionais e organizacionais esdrúxulas que mais confundem e oneram a ação governamental do que a viabilizam em seus resultados esperados e em seu componente democrático.

Para vários autores, a concepção de um modelo descentralizado de Administração Pública parte, logicamente, da premissa de que é desejável uma maior proximidade entre o *locus* do problema e seus instrumentos de resolução por permitir maior sensibilidade do administrador para a real natureza do problema a ser enfrentado, maior eficiência operacional decorrente tanto da administração dos custos indiretos como do uso de materiais locais, além de facilitar um controle substantivo, pelos usuários/beneficiários, dos serviços a serem prestados, obras a serem construídas ou equipamentos a serem adquiridos.

Na experiência brasileira pode-se distinguir dois tipos de descentralização administrativa. Uma, que se opera "de dentro para dentro" da estrutura governamental, quando uma repartição tradicional sofre transformações jurídicas para adquirir maior flexibilidade e autonomia ou quando o governo cria uma empresa ou fundação para cumprir um objetivo de natureza pública. Este tipo pode ser denominado de descentralização intragovernamental.

Outro tipo de descentralização envolve a migração de parte do poder decisório, das atribuições, responsabilidades e recursos para fora dos limites do Governo (qualquer nível), como é, por exemplo, o caso da municipalização (transferência de encargos, poderes e recursos para outra esfera de poder político-administrativo) e da utilização de organizações intermediárias da comunidade (associações, organizações voluntárias, conselhos comunitários, fundações privadas) como instrumentos de política pública. Este segundo tipo pode ser denominado de descentralização interinstitucional, na qual está frequentemente presente a figura da participação comunitária, dependendo do nível de responsabilidades e poderes redistribuídos pelo Governo.

Belmiro C. Jobim, adverte, contudo, a respeito da descentralização interinstitucional e seu componente constitutivo, a participação do usuário: "*o discurso participativo é generoso e abundante no receituário organizacional público. Mas, em escala muito*

3. Cf. CALDERÓN, F. & SANTOS, M. dos. Op. cit.

menor, quase nula, existe uma prática participativa, na qual não apenas o poder decisório é realmente compartilhado pela Administração Estadual com outros níveis de poder político-administrativo (os municípios ou entidades representativas da comunidade), mas também os mecanismos de execução operacional pertencem aos municípios ou a esta última".<sup>4</sup>

Motta sugere que, da mesma forma que para uma grande empresa, se coloca para a organização administrativa do Estado o

.....

*O processo decisório de governo é complexo e, muitas vezes, obscuro. Existem muitos espaços de manobra e de interpretação das competências e prática real dos poderes constituídos.*

.....

problema das relações entre o poder central (os órgãos do Estado) e órgãos locais.<sup>5</sup> Trata-se, enfim, de saber se as decisões de políticas públicas serão, ou não, implementadas com coerência, consistência e unidade de princípios e objetivos desde o centro de decisão até a unidade de execução.<sup>6</sup> Muitas soluções são teoricamente possíveis. Historicamente, porém, constata-se uma longa evolução em etapas que levou a seu uso alternado.

A desconcentração é, para Motta, uma tentativa de abrandar a centralização excessiva, que torna inflexível o Estado. Consiste na transferência de certos poderes de decisão aos agentes locais, embora eles continuem agindo sempre por conta do poder central, estando a eles sempre subordinados. A desconcentração é uma adaptação técnica de descentralização; trata-se apenas de uma melhor repartição do trabalho entre o poder central e os agentes de execução, mas a desconcentração não possibilita uma verdadeira autonomia administrativa.

A descentralização opõe-se à centralização. Descentralizar, consiste em dar às coletividades o poder de gerir de forma autônoma seus próprios assuntos. A descentralização implica na reunião de três elementos:

1. A eleição das autoridades que agem em nome dessa coletividade. Esse elemento é essencial, na medida em que traduz o caráter da verdadeira descentralização.
2. Os assuntos locais precisam interessar aos membros da coletividade.
3. Para evitar os riscos de uma excessiva independência, o poder central reserva-se sempre um certo controle chamado tutela administrativa, que limita os possíveis excessos da descentralização.

No caso, o governo não pode utilizar a tutela salvo em casos determinados pela Lei. Aliás, a descentralização deve ser completamente regulamentada pela lei, de forma a não destruir totalmente a autonomia das coletividades descentralizadas.

Motta chama a atenção para o fato de que enquanto o poder de tutela só pode ser usado em casos específicos e previstos em lei, o poder hierárquico pode intervir em quaisquer casos. Por outro lado, as autoridades descentralizadas podem levar a um tribunal administrativo os abusos de poder das autoridades governamentais, enquanto no caso da centralização o funcionário subordinado não pode atacar em tribunal os atos de seu superior hierárquico. A tutela administrativa é indiscutivelmente um controle, mas é um controle limitado da atividade das autoridades descentralizadas pelo poder central.

Geralmente se admite que a descentralização pode assumir duas formas: descentralização territorial e descentralização de serviços. A primeira consiste em considerar grupos sociais que correspondem a partes do território do país, entendendo que essas coletividades de base territorial são as mais importantes. Elas se caracterizam pela amplitude e pela diversidade de suas competências. De fato, os assuntos de que tratam são múltiplos, uma vez que dizem respeito a tudo o que interessa ao conjunto de seus habitantes. Além disso, a base territorial coincidindo com a existência de um grupo no sentido sociológico confere a essas coletividades uma importância especial.

À descentralização territorial opõe-se a descentralização de serviços, que consiste em dotar de personalidade jurídica certas atividades da administração, tais como um hospital, uma câmara de comércio, uma universidade... Esses serviços descentralizados, isto é, dotados de personalidade jurídica apresentam várias diferen-

4. Esta e outras versões sobre descentralização estão resumidas em: SANTOS FILHO, José Camilo dos. "Federalismo, poder local e descentralização". *Revista Estudos e Pesquisas*, s.n.t., pp. 32-36. As noções de descentralização intergovernamental e interinstitucional bem como a sua aplicação ao caso brasileiro estão em:

a)JOBIM, Belmiro Valverde Castor. *A Viabilidade de um novo modelo de Administração Pública no Estado de São Paulo*. São Paulo, FUNDAP, Projeto "Análise do Setor Público Paulista", 1991, pp.14-15.

b)JOBIM, Belmiro Valverde Castor. *Descentralização e Participação na Administração do Estado de São Paulo: Análise e Agenda para o Futuro*. São Paulo, FUNDAP, Projeto "Análise do Setor Público Paulista", 1991, pp. 8-9. Menciona: "Exemplo disso, é o conjunto das iniciativas de constituição de Conselhos ou 'órgãos representativos' da comunidade nas organizações do Poder Executivo: em raríssimas instâncias, foram poucos ou algo mais do que meros apêndices das decisões tomadas pelos governantes sem prévia consulta às comunidades atingidas. A experiência dos Conselhos revelou-se carregada de ritualismo, servindo, em alguns casos, como instância simplesmente homologatória de decisões político-administrativas individuais. Em outros casos, pouco mais representou do que tentativas de cooptação ou, ainda, de "lobby" por parte dos setores empresariais interessados nas decisões públicas".

5. MOTTA, Fernando Carlos Prestes. "Processos Organizacionais: centralização, descentralização, desconcentração e regionalização". In: *O Estado como organização complexa: centralização, descentralização, desconcentração e regionalização*. São Paulo, FUNDAP, Projeto "Análise do Setor Público Paulista", Cap. IV, pp. 81-96, 1991. p. 81.

6. O tema é objeto de inúmeros estudos no campo da *Análise de Políticas Públicas*. A propósito, ver: LAMOUNIER, Bolívar. *Análise de Políticas Públicas*, s.n.t.; MONTEIRO, Jorge Viana. "Organização e Política Pública". *Revista de Administração Pública*, 13(1):125-32, jan/mar. 1979.

ças com relação às coletividades de base territorial; eles não têm necessariamente uma base geográfica precisa e os indivíduos que se interessam por seu funcionamento também não podem ser determinados de forma precisa (por exemplo, os doentes de um hospital, os estudantes de uma universidade).

Enfim, suas competências são especializadas: eles são criados para realizar uma determinada tarefa (cuidados com os doentes, ensino...) e não podem exercer múltiplas atividades como fazem as coletividades territoriais.

É importante considerar que a caracterização precisa da centralização e da descentralização, bem como da variante desconcentração, é difícil, visto que cada país dota suas instituições e mecanismos da administração pública de peculiaridades tanto no plano material quanto simbólico. Uma diferenciação clara dos tipos requer que seja especificado o tipo de Estado em que se está aplicando: a questão do Estado unitário e do Estado federal, que certamente tem repercussões na administração. Outra dificuldade advém do fato de não existir propriamente um modelo federalista, existindo de fato diferentes federalismos. De resto, mesmo os Estados unitários não são iguais. Outro ponto, ainda, refere-se à possibilidade de nos deparar com um Estado teoricamente federal, mas de fato unitário e vice-versa.

Além da desconcentração e da descentralização, falamos em regionalização para indicar a transferência de determinados serviços do nível federal para o estadual, ou ainda, deste para o municipal. A regionalização é, portanto, uma forma de descentralização que implica em deslocamento da função ou conjunto de funções, do serviço prestado, ou do seu conjunto.

Nos últimos quarenta anos, o Brasil tem experimentado diversas soluções organizacionais para a questão da descentralização. Assim, a regionalização, como forma de descentralização administrativa, tem sido muito usada, constituindo um processo bastante popular, com a criação de unidades de operação em todo o Estado em mais de um período administrativo. Outra forma de descentralização tem sido caracterizada pela transformação de repartições em autarquias e, posteriormente, de empresas públicas e mistas, bem como fundações, ao longo dos anos sessenta e se-

tenta. Assim, tem ocorrido o fortalecimento da chamada administração indireta, isto é, do conjunto de organizações que, guardando seus atributos jurídicos formais, integram o Poder Público. Isto tem ocorrido tanto no Brasil, quanto, mais especificamente, no Estado de São Paulo.<sup>7</sup>

Em trabalho recente, este autor analisa algumas dimensões do processo de descentralização, tal como se manifestaram na prática administrativa pública no Brasil. Essas dimensões são: a político-institucional, a valorativa, a financeira, a do controle, e a de alguns riscos decorrentes da voracidade descentralizadora.<sup>8</sup>

Na parte final deste trabalho, pretende-se discutir alguns aspectos do processo decisório governamental que tendem a dificultar a dinamização do processo descentralizador.

## DILEMAS DO PROCESSO DECISÓRIO

O que se expôs até agora evidencia a relevância que o tema descentralização assume no processo de democratização no país. Tentou-se também ilustrar como tem sido a experiência brasileira de descentralização.

A realidade parece estar dizendo, claramente, que a descentralização regional impulsionará o enraizamento do regime democrático, conduzindo progressivamente à "administração pelo público", desde que o processo decisório, implícito, expresse a autonomia do cidadão frente ao Estado.

Isso nos leva, sem dúvida, a examinar aspectos da natureza e configuração do processo decisório no país.

O processo decisório, constitui-se no aspecto mais nebuloso dentre aqueles que configuram o Estado brasileiro contemporâneo, principalmente, em sua forma regional. Não basta apenas observar as determinações constitucionais — federal e estadual. É necessário, também, vislumbrar como se processa a implementação dessa norma constitucional ao nível dos Estados-Membros, considerando os pesos e contrapesos intervenientes no jogo de interesses que ocorre na sociedade.

A estruturação do poder no interior do Estado e o processo de competição que, nele, ocorre, por pressões internas e externas, ficam, em geral, obscurecidos durante a análise, dada a sua complexidade e dinâmica.

7. Cf. MOTTA, Fernando C. Prestes. Op. cit., p. 86.

8. Ver a parte 6 do artigo de FELICISSIMO, José Roberto. "A Descentralização e a Regionalização Político-Administrativa no Estado de São Paulo no Quadro das Reformas Institucionais", São Paulo, novembro de 1991. s/p. (Versão revista e complementada de palestra realizada em maio de 1990.) (mimeo.)

Na prática do pretense modelo democrático liberal brasileiro, temos o Legislativo e o Executivo como *locus* central de decisão. Na implementação da decisão, temos o Executivo. Curiosamente, no entanto, quando se fala em governo, considera-se como tal apenas o Executivo. Há nisso um engano, ou desvio ideológico do presidencialismo brasileiro, pois a instituição não é isso: o governo é uma resultante da relação entre os três poderes, resulta de sua atuação conjunta. Porque o legislador também produz política e administra as políticas públicas com sua sanção, oposição, protelação e controle. O poder Judiciário, da mesma forma, atua como decisor na medida em que exerce, ou não, com eficácia, o seu papel de árbitro da legalidade das decisões dos demais poderes frente aos direitos dos cidadãos. O Executivo, executa políticas públicas resultantes de decisões negociadas, mas não é ele quem as decide; ele decide sobre os aspectos práticos e operacionais dessas políticas observando sua compatibilidade legal.

Agora, a decisão substantiva sobre o que se vai fazer, onde serão aplicados os recursos, é tomada pelo Legislativo. Este, necessariamente tem que fazê-lo em negociação com o Executivo, porque o Executivo tem vários meios para influenciar nas decisões do Legislativo: o controle sobre o partido majoritário, o controle sobre as comissões especializadas, a distribuição direta de vantagens orçamentárias a regiões e municípios etc.<sup>9</sup>

O processo decisório de governo é complexo e, muitas vezes, obscuro. Existem muitos espaços de manobra e de interpretação das competências e prática real dos poderes constituídos. É muito difícil determinar e criar um padrão disso. Por exemplo, não há um padrão específico de como é que são tomadas as decisões no Legislativo. Sabe-se que existem estruturas e mecanismos, que são dinamizados e moldados por muitas pressões e contrapressões, negociações, interferências de influências de atores estatais e da própria sociedade. Há interferência nas decisões dos governos estaduais de agências federais que executam políticas nacionais em cada região. Há também interferência de partidos políticos e demais grupos de pressão estaduais e/ou locais.

Hoje, com essa máquina do Estado inserida num cenário de crise profunda no pla-

no político, social e econômico, observa-se uma tendência forte de centralização de decisões e de recursos pelo governo federal. Repete-se, com nova roupagem, a prática do período anterior a 1984, apesar das disposições normativas de descentralização. A orientação constitucional, hoje, propugna pela transferência de decisões e de recursos para os governos estadual e municipal. No entanto, a gestão efetiva desses recursos em nível estadual e local sofre também um processo de centralização. Isso devido à regulamentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e os vetos do Presidente da República à Lei Orgânica da Saúde. Mesmo que a máquina do Estado viesse a ser organizada para ser descentralizada, regionalizada etc., na prática, age orientada por desvios antigos de coordenação geral, como a centralização. Alega-se, quase sempre, que isso ocorre por necessidade de sobrevivência diante da crise, dada a escassez de recursos, a fragmentação muito grande das origens das demandas sociais, o problema de comunicação, de articulação dos vários pontos de decisão dentro do Estado etc.

É o que está acontecendo, hoje, com grande parte da administração pública brasileira, condicionada a isso. No entanto, a política pública definida, que é a política de organização do Estado, diz outra coisa: a ordem é de municipalizar, de descentralizar, de regionalizar, de envolver a participação popular e os municípios nesse processo.

De um lado, protela-se a regulamentação legal da descentralização determinada pela constituição de 1988 e, de outro, aplica-se a política tradicional do "pires na mão", que a Presidência da República adota, seduzindo e jogando diretamente com os municípios para desprestigiar ou competir com os governos estaduais e vice-versa, enfraquecendo a institucionalização do processo. Nos estados, os governos, tendem a adotar o mesmo procedimento, principalmente em 1992, em que ocorrem as eleições municipais no país inteiro.

Muitos novos produtos têm que ser produzidos pelo novo Estado, inclusive um novo governo. Só que a política federal aplicada hoje traz grandes dificuldades para que se cumpra aquela determinação. No entanto, esta não é a única causa porque as instituições locais, regionais e até estaduais ainda estão pensando e vivendo

9. Esses aspectos estão mais desenvolvidos em: FELICISSIMO, José R. & ALBUQUERQUE, Sérgio C. de. "Governo, Administração Pública e Crise". *Revista São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, 7(1):19-23, jan/mar.1988; FELICISSIMO, José R. & ALBUQUERQUE, Sérgio C. de. "Governo, Administração Pública e Crise: 'Post Scriptum'". *Revista São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, 4(2):107-18, abr/jun. 1990; FELICISSIMO, José R. "O Estado Regional no Brasil: Dilemas de um drama inconcluso". *Cadernos FUN-DAP*, São Paulo, nº 15, 1989; e FELICISSIMO, José R. "A descentralização e a Regionalização Político-Administrativa no Estado de São Paulo no Quadro das Reformas Institucionais". Op. cit.



nos termos do período anterior, apesar das crescentes pressões sociais e políticas que demandam novas estratégias de gestão. A política de justificar a centralização pela escassez não dá espaço para a expressão de inovações na gestão descentralizada. Mais recentemente é que se observam inovações isoladas em matéria de novos tipos de articulação de interesses na gestão pública municipal e estadual. A pressão da política

.....

*Constituição Federal  
determina a descentralização  
e a regionalização, mas na  
gestão, na dinâmica de decisão  
do governo estadual, pode-se  
ter uma gestão centralizadora  
no mesmo espaço regional.*

.....

econômica recessiva tem sido o grande estímulo para isso. O que mostra que a crise é grande aliada do centralismo por favorecer-lhe o argumento, mas a curto e médio prazo é um grande complicador, pois estimula os agentes políticos à contestação em favor da descentralização, vinculada à temática da democracia.

Esses aspectos, evidenciados recentemente na prática política tradicional de um governo real, vêm se agravando e comprometendo a construção institucional do "federalismo de integração", sob a égide das regras democráticas.

Além desses dilemas para descentralizar a gestão pública no Brasil, o esforço vai envolver a atenção em outras dimensões.

Descentralizar e regionalizar exigem uma renovação da cultura organizacional e tecnológica para que se processem à luz da mudança que a Constituição determina. E, aí, a tarefa é promissora. É preciso mudar formas de pensar, é preciso pensar em novos instrumentos de gestão, em novas soluções para os problemas sociais, inventar projetos novos na área da Saúde, Habitação, Educação, Agricultura etc. Em todas as áreas, é preciso inventar tudo novo. Isso requer que se transfira a decisão e os recursos para o nível local (municipalização), para que ele decida e execute. Aí existem, dizem, milhares de vantagens, e

existem, de fato. No entanto, uma dificuldade muito grande de operacionalizar isso é que os principais agentes encontram-se em estado de "congelamento", colonizados pelos preceitos e práticas anteriores.

Não é fácil mudar, de um dia para o outro, comportamentos e práticas adotadas por longo tempo. O "descongelamento" e a "descolonização" fazem parte do problema, mas se desfazem no processo de recriar.

Há um anseio em submergir o Estado na sociedade; é preciso descentralizar o que antes era centralizado. O agravante é que isso tem que ocorrer em uma conjuntura sócio-econômica adversa que pressiona para a instabilidade política.

Em consequência, há dúvidas sobre como se comportarão indivíduos e grupos, agora em sua nova fase de transição para a cidadania, diante da "colonização" das estruturas e comportamentos públicos. Esse é o problema: é possível fazer a virada para a descentralização, resguardando-se a "normalidade" democrática, num cenário recessivo que favorece o incremento da mobilização dos marginalizados do processo?

Decorre disso, outro componente que reclamará bravamente seu reconhecimento e sua inclusão nesse refazer institucional que é a participação da sociedade nesse campo de decisão. E esta é uma discussão complicada, mas necessária.

Há tempos vem-se debatendo sobre descentralização e municipalização; e, aí, um dos pontos nevrálgicos consiste em resolver como incorporar a participação da sociedade na gestão pública. Muitas experiências foram realizadas em municípios, pelo Brasil afora, principalmente no período da resistência à ditadura e gozam de reconhecimento público. Agora, quando se pensa em participação no plano dos estados e nas regiões, que tipo de arranjo é possível projetar a partir das experiências locais bem-sucedidas?

A idéia tradicional da representação através dos partidos políticos, que é o canal adotado no Brasil, terá que sofrer profunda modificação já que os partidos políticos, aqui, em sua maioria, são instituições, que ainda estão em busca de sua vocação.

O sistema eleitoral também requer revisão, sem o que mantêm-se a manipulação e o desequilíbrio da representação entre regiões e estados e no interior dos próprios estados. A representação a partir da base

distrital é uma alternativa que pode fortalecer o sistema político.

Se não funcionar através dos partidos políticos, como poderia funcionar? Existem outras formas a considerar. Algumas prefeituras no Brasil experimentaram outras formas em outros momentos. Só que eram formas que se expressavam em nível local. Existem vários catálogos de experiência de democratização da gestão municipal. Há vários livros falando disso; a bibliografia é ampla. Qual será a estratégia e a forma para a participação da sociedade civil na gestão pública em diversos níveis? Há muitas variações e, provavelmente, os grupos e idéias políticas que estão circulando pelo Brasil deverão sugerir variadas alternativas de formas de participação nas instâncias estadual, regional e local de governo.

No plano das relações intergovernamentais (União—Estados—Municípios) a discussão do tema implica duas leituras: a da descentralização, e, também, como movimento de recentralização. Por exemplo, no caso de São Paulo, implica perguntar se a criação de uma instância regional de ação do governo, na Constituição Estadual, não vem para neutralizar a disposição descentralizadora da Constituição Federal.

Parece que estamos diante de uma faca de dois gumes: a Constituição Federal determina a descentralização e a regionalização, mas na gestão, na dinâmica de decisão do governo estadual, pode-se ter uma gestão centralizadora no mesmo espaço regional. Mais uma vez a ambigüidade, presente do federalismo brasileiro!

A ambigüidade reflete o padrão histórico desigual e arbitrário que pautou as relações entre instâncias governamentais, os governantes com a própria sociedade. É de se pensar se no futuro esse padrão será mantido ou não. Que tipo de relação — de confronto ou de cooperação — vai se estabelecer entre a instância regional, o Estado-membro como um todo e o nível local? O tipo de relação que existe hoje tem que mudar, de modo a aperfeiçoar a capacidade de gestão regional e local, e, por que não dizer, estadual e federal? É preciso incrementar não só a capacidade de execução do orçamento público em nível local, como também a capacidade de decisão, aliada à capacidade de elaborar e negociar decisões. Além disso é necessário ampliar e diversificar os mecanismos de

intervenção da sociedade em todas as instâncias do Estado. O que requer muita informação relevante e de qualidade sobre os assuntos estratégicos.

A questão é: o governo do Estado continuará sendo o foco mais forte no processamento de políticas públicas, ou, ao contrário, os governos locais assim se constituirão na nova relação Estado/Município? Nos últimos trinta anos, a União sempre foi o pólo mais forte, e as regiões sempre foram muito fracas, tanto a nível nacional como estadual. Os municípios sempre dependentes dos demais. No momento, parece que essa relação do Estado-membro com o município também precisa ser revista para desenho de uma nova forma, de um novo conteúdo. É desse novo conteúdo que emerge o novo modelo de gestão do Estado. Não é pela reconcentração dos recursos no executivo estadual, exclusivamente, e nem pelas negociações particulares em período eleitoral que favorecem governos e enfraquecem instituições.

Se a ambigüidade é um empecilho ao processo, ela vem acompanhada, também, pela indefinição sobre os mecanismos de integração de esforços dos três níveis de governo. A Constituição Federal em seus artigos 195 (relativo à seguridade social) e 211 (relativo ao ensino) adverte e orienta sobre a necessidade de entendimento, a complementariedade e a harmonização de tarefas entre as três instâncias de governo. O mesmo ocorre com a Constituição Estadual de São Paulo quando determina, por exemplo, em seu artigo 155 que *"os municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico-social e de ordenação territorial"*.<sup>10</sup> O avanço tem sido muito lento, na definição da legislação complementar e ordinária para disciplinar esse processo interativo. Enquanto isso não ocorre, assiste-se a um jogo de indefinições e incongruências no processo decisório entre União, Estados e Municípios, com conseqüências aterradoras nas áreas de saúde, habitação, educação e saneamento. As disposições e desarticulações referidas à política urbana sugerem, também, conseqüências desastrosas para as populações urbanas. □

10. Resultado de análises sobre este e outros aspectos encontram-se em estudos promovidos pela FUNDAP, sistematizados criticamente por Luiz Henrique Proença Soares em: *Condições básicas para a descentralização político-administrativa no Estado de São Paulo*, fevereiro de 1990, 34p., Projeto "Condições Básicas de Saúde" (mimeo); o artigo 195, da Constituição Federal diz: "A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios...". E o artigo 211: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino".