

# DESCENTRALIZAÇÃO: CONCEITOS, PRINCÍPIOS, PRÁTICA GOVERNAMENTAL\*

THEREZA LOBO

Consultora do Banco Mundial

---

## RESUMO

Partindo da confusão freqüente entre descentralização e desconcentração, propostas como saídas para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, pretende-se aqui colocar no lugar próprio a questão da descentralização, sem supervalorizá-la. Examinada em suas três vertentes — da administração direta para a indireta, de um a outro nível de governo, ou do Estado para a sociedade civil — a descentralização pode ser um instrumento para avançar na direção da democratização do Estado e de maior justiça social, desde que se observem certos princípios e que se esteja atento para os entraves que se poderão antepor, quando do deslanchar de um processo de descentralização.

## ABSTRACT

Deconcentration and decentralization are terms frequently misused, when suggested as solutions for the Brazilian state present political-institutional impasse. The article intends to clarify the issue, without overvaluing decentralization. The latter is examined in its three modes: from direct to indirect administration, from one to other governing level, from the state to civil society. Decentralization may be an instrument toward democratizing the state and reaching better social justice, once some main principles are followed; but the article also points out the hindrances to be aware of, which may come out when launching a process of decentralization.

---

\* O presente artigo foi extraído do Cap. 5, "Política Social e Descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós-1985", que a autora preparou para a publicação (com tiragem limitada) de: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social & CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. v. 3: "Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras". Brasília, MPAS/CEPAL, 1989. p. 483-534. (Economia e Desenvolvimento, 6).

Discutir descentralização no Brasil hoje em dia significa reproduzir, com poucas novidades, um conjunto de idéias que há mais de uma década vem preocupando vários segmentos sociais. Desde acadêmicos, passando por administradores públicos, políticos, até chegar a lideranças de organizações de classe e comunitárias, muitos visualizam e apontam como uma das saídas para o impasse político-institucional do Estado brasileiro a descentralização.

Tal impasse se verifica pela incapacidade do Estado em responder às mais prementes e agudas demandas de boa parte da população, mormente no que se refere ao atendimento de necessidades sociais básicas. E já não se aceita mais a desgastada tese que justifica a não resposta do Estado exclusivamente pela escassez de recursos financeiros, ou pela priorização dada ao crescimento econômico frente às políticas sociais.

Embora sejam reconhecidas por todos as dificuldades de ordem econômico-financeira enfrentadas pelo país, admite-se, quase consensualmente, que a forma de estruturação interna do Estado, seus atuais arranjos político-institucionais, não contribuem para um desempenho eficaz das ações governamentais. Recorre-se, então, à causa básica do que se poderia chamar de "desordem" do Estado — a centralização de poderes e recursos em mãos da União — para encontrar a alternativa de solução para o impasse: a descentralização.

Vale lembrar que propostas de descentralização não são novidade na administração pública. Mesmo durante o período autoritário, quando a centralização se mostrava evidente enquanto projeto político, o discurso da descentralização aparecia vez por outra, inclusive sob a forma de determinações legais<sup>1</sup>. Como ficou rapidamente claro, tais proposições não eram para se levar a sério, em termos de implementação concreta, vez que não repousavam em bases coerentes com o projeto do Estado naquele período.

## DISCUSSÃO CONCEITUAL: MAGIA DA PALAVRA

Entretanto, essas manifestações surtiram um efeito interessante, qual seja o de introduzir determinadas incompreensões e confusões quanto ao real sentido da descentralização.

Dentre várias interpretações, destaca-se como bastante comum a que confunde descentralização com desconcentração. Não é raro perceber-se, em discursos oficiais, e mesmo em programas governamentais, a utilização dos dois termos como sinônimos. Mais freqüente, ainda, é o uso da palavra "descentralização" quando, na verdade, está-se tratando de ações que mais diretamente dizem respeito a uma pura desconcentração. Ou seja, mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente.

Essa interpretação tem sido muito pouco questionada. Na verdade, confundir os conceitos e aceitar a desconcentração como descentralização implica em encobrir as dificuldades do encaminhamento concreto desta última. Isto porque a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. Esta sim, em seu sentido e práxis real, significa uma alteração profunda na

distribuição do poder. Em termos concretos, quando se quer transformar um aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras, a partir de um movimento oposto-descentralizador, fatalmente dever-se-á mexer em núcleos de poder bastante fortes.

Isto não quer dizer, entretanto, que se deva desprezar ou ignorar a desconcentração enquanto legítimo e eficaz instrumento de ação governamental. Ela deve ser estimulada e adequadamente utilizada por determinadas agências governamentais, cujas funções não se coadunam com qualquer proposta de descentralização<sup>2</sup>.

Repetindo, a descentralização envolve necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos. Esta a razão por que fica mais cômodo e tranqüilo para o governo assentado em bases centralistas privilegiar a desconcentração e rotulá-la de descentralização.

A história deste país tem mostrado um nítido predomínio de arranjos político-institucionais centralizadores. Os períodos de maior afrouxamento do processo decisório no âmbito do Estado foram relativamente raros. A herança colonial fez deste país um campo fértil aos modelos políticos e econômicos que tinham a centralização de poderes e recursos como seu pressuposto básico. Os resultados não foram dos melhores.

Se bem não se possam negar os avanços experimentados pelo país nos últimos 50 anos, em termos de sua capacidade produtiva, é também inegável a má distribuição dos benefícios do crescimento econômico. Agregue-se a isto uma atuação do Estado, que não só permitiu como legitimou e aprofundou a injustiça distributiva, e tem-se um quadro perverso de carências sociais básicas de grande parte da população.

Entende-se, assim, porque a descentralização é tida como uma das principais saídas, para resolver a crise do Estado. Entretanto, há uma corrente de opiniões que é mais radical, vendo na descentralização a única alternativa — a solução mágica que resolverá todos os problemas.

Na verdade, esta é uma postura simples que ignora as décadas de má estruturação do Estado como um todo. Apresentar a descentralização de forma mítica só serve para entravar ainda mais o processo de mudança. A este tipo de postura pode-se associar outra que imprime uma utilização política à luta pela descentralização. Neste caso, também é supervalorizado o poder da descentralização para resolver os males estruturais do Estado. A utilização política, em tais circunstâncias, serve para encobrir responsabilidades de determinadas agências governamentais que, ao não cumpri-las, culpam a centralização pelo mau desempenho de suas obrigações.

Esses argumentos são aqui levantados com o intuito de colocar no lugar próprio a questão da descentralização. Sem supervalorizá-la, cabe afirmar que a descentralização

1 O Decreto-Lei 200, de 1967, que tratava da Reforma Administrativa e a Lei 5692, de 1971, versando sobre educação básica, são exemplos dessas manifestações.

2 Exemplo típico do caso é a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, que está desconcentrada por todo o território nacional. Neste caso, dadas suas funções específicas, não seria aplicável e adequado qualquer processo de descentralização.

nada mais é que um instrumento de ação governamental dentre outros. Por si só, utilizada de forma isolada, sem alterar outros aspectos do aparelho do Estado — por exemplo, reformas de cunho fiscal, administrativo, econômico, financeiro — pouco se pode esperar da descentralização. E, o que é pior, corre-se o risco de pôr a perder um processo extremamente importante para o país.

## VERTENTES DA DESCENTRALIZAÇÃO

Pode-se aprofundar um pouco mais essa discussão mostrando que, em determinados momentos, a confusão no discurso e na prática se dá quanto às diferentes formas em que a descentralização se apresenta. Há, em verdade, três possíveis vertentes nas quais a descentralização se expressa: da administração direta para a indireta, entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil.

No primeiro caso, a situação já é bastante conhecida. Trata-se da proliferação de empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias, funções que, sob a justificativa da necessidade de agilização das ações governamentais, compõem hoje um corpo poderoso à margem do controle central. Se, para algumas situações isto se revelou vantajoso, geralmente àquelas funções ligadas à atividade econômica, para outras serviu apenas, entre outros problemas, para estimular o clientelismo político e a geração de estruturas paralelas, superpondo recursos e esforços às atividades desenvolvidas pela administração direta. Tal processo teve também, como consequência, uma perda de controle da administração central sobre a indireta, além de estigmatizar a primeira como inoperante, ineficiente, emperradora da máquina. A possibilidade de melhores salários, contando, portanto, com funcionários mais qualificados, e a captação de recursos fez com que se criasse um fosso significativo entre os dois braços da administração, não evitando, entretanto, que boa parte das chamadas estatais continuasse recorrendo constantemente aos cofres do Tesouro Nacional.

A segunda vertente da descentralização refere-se às relações intergovernamentais. Num país federativo como o nosso, tais relações são definitivas para caracterizar o maior ou menor grau de centralização do sistema. A grande demanda por descentralização passa principalmente por essa vertente. O sistema de relações intergovernamentais, fruto da tendência histórica à centralização, encontra-se hoje desequilibrado, com um elevado grau de complexidade, onde prevalecem situações de subordinação política, técnica e financeira de estados e municípios frente ao governo federal. A idéia da descentralização, como saída mágica para todos os problemas, tem sido freqüentemente definida pelos governos subnacionais. São eles os que mais têm sentido as consequências danosas do excesso de centralização que se revelam em dependências financeira e técnico-administrativa.

Na verdade, estados e municípios perderam, nas últimas décadas, sua capacidade de atuar como reais agentes de governo e propugnam a descentralização financeira como alternativa. Ao mesmo tempo, sabe-se que a simples redistribuição das receitas públicas, de forma a dotar essas entidades de maior autonomia financeira, não resolve o problema mais amplo criado com a centralização. Está em

jogo a redefinição dos encargos governamentais que hoje se apresentam como um sistema de redes paralelas ou superpostas, cujo resultado mais visível é a indefinição de competências, a dispersão de esforços e recursos, a não possibilidade de responsabilização de entes públicos pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços. Nesse sentido, a descentralização, nessa segunda vertente, desdobra-se em duas dimensões: a financeira — via redistribuição das receitas públicas — e a político-institucional — através de novos arranjos no sistema de competências governamentais.

A terceira vertente presente nas discussões sobre a descentralização refere-se à transferência de funções, hoje executadas pelo setor público, que poderiam ser melhor executadas exclusivamente ou em cooperação com o setor privado. Há que entender-se aqui setor privado não apenas do ponto de vista de instituições econômicas (empresas), mas também incluindo organizações civis, sejam de classe ou comunitárias.

Os defensores dessa vertente dividem-se em dois grupos. O primeiro representa aqueles que estão permanentemente insistindo na privatização de um conjunto de atividades econômicas que foram, nas últimas décadas, absorvidas pelo Estado. Há, inclusive, no âmbito do governo federal, um grupo de trabalho cujo objetivo único é o de indicar quais as empresas públicas que devem ser transferidas ou devolvidas ao setor privado. O segundo grupo refere-se àqueles que propugnam uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado, através da cooperação mútua na prestação de determinados serviços públicos, geralmente os ligados à área social. Seria o caso da participação de associações de moradores, sindicatos e clubes de serviço na decisão, implementação e acompanhamento dos programas governamentais em educação, saúde, habitação, assistência social e saneamento. Essa variante da descentralização, em determinados momentos, aproxima-se bastante da segunda vertente aqui tratada, com respeito à descentralização financeira e político-institucional. Isso porque a idéia de aproximação maior entre o Estado e a sociedade civil tem sido levantada, freqüentemente, como argumento pelos defensores da municipalização dos serviços de atendimento às necessidades básicas da população.

A referência à municipalização se faz necessária na medida em que ela tem sido apoiada já há muito tempo e utilizada quase como um sinônimo de descentralização. A transferência de serviços, hoje executados pelos governos federal ou estadual, aos governos municipais é encarada como a alternativa básica para um melhor equacionamento da prestação dos serviços. O pouco ou mau resultado conseguido com a centralização, gerando consequências perversas para a maioria da população, reforça a tese municipalista que luta, principalmente, pela área de educação e saúde.

É interessante observar, entretanto, que a municipalização dos serviços em algumas discussões adquire nuances distintas. Municipalizar, para alguns, significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação dos serviços, ou seja prefeitura municipal e organizações da sociedade civil como co-responsáveis pela prestação dos serviços. Para outros, municipalizar pode

querer dizer "prefeiturar", entendendo assim a exclusividade da administração municipal no processo.

As críticas à municipalização partem geralmente dos chamados "centralistas", que não reconhecem nos governos locais capacidade para gerir os programas. Partem também daqueles que acusam os prefeitos municipais de serem historicamente clientelistas, adeptos do fisiologismo partidário e propensos à corrupção. Ambos argumentos têm sido constantemente refutados nos debates públicos, ao se lembrar que o clientelismo, o fisiologismo e a corrupção não são peculiaridades exclusivas dos governos locais. Ao contrário, freqüentemente o governo federal está nas páginas dos jornais exatamente pelos citados motivos.

Mas não apenas a municipalização tem sido defendida como o instrumento para a descentralização. Há uma corrente que prega, para certos casos e em determinadas circunstâncias, a estadualização. É importante lembrar que os governos estaduais também sentiram os efeitos danosos da centralização de recursos e encargos. É fundamental para a recuperação do federalismo no país a reinserção dos estados no sistema, como agentes fortes e atuantes. Uma Federação polarizada, tendo como extremos um governo federal forte e um governo municipal forte, tende a ser tão desequilibrada como a que temos atualmente. Assim, o reforço dos governos estaduais passa necessariamente por uma estratégia de descentralização, que leve em conta o resgate do sistema federalista no país.

As três vertentes da descentralização, aqui brevemente descritas, indicam que não se pode ter uma visão única da questão. Dado o objetivo a que se propõe, este trabalho vai privilegiar a segunda vertente que, como foi visto, possui nítidas interfaces com a terceira.

## OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

O presumível consenso acerca da necessidade da descentralização requer que sejam discutidos determinados aspectos relacionados à mesma. O primeiro, e definitivo, trata dos objetivos de um movimento dessa natureza. Que descentralização queremos? A descentralização que queremos é a que realmente necessitamos?

Assume-se, neste trabalho, que a descentralização deve perseguir dois objetivos, que podem ser considerados extremamente amplos e, portanto, ambiciosos: a democratização do Estado e a busca de maior justiça social. Sabe-se, outrossim, que tais objetivos não podem ser vistos como de exclusiva responsabilidade da descentralização. Todo e qualquer movimento interno do Estado, no sentido de promover alterações nos arranjos político-institucionais existentes, deveria levar como premissa tal orientação. Entretanto, não é possível, tampouco desejável, atribuir à descentralização esse grau de onipotência. O processo deve ser encarado dentro de seus reais limites, ou seja, como um dos instrumentos disponíveis ao Estado, para promover alterações político-institucionais. Outros mecanismos poderão e deverão ser acionados de forma a, em ação complementar, possibilitar à descentralização uma função coordenada e conseqüente. Está-se falando de todo um conjunto de reformas que se apresentam como inadiáveis, destacando-se, no caso, a Reforma Administrativa, tão amplamente discutida e divulgada nos últimos dois anos e que agora parece esquecida.

Tudo isso não obscurece o fato de que a descentralização pode ser um excelente instrumento para se avançar na direção daqueles objetivos mais amplos acima mencionados. Através da descentralização, pode-se aproximar a sociedade civil do Estado, buscando diminuir a distância que, historicamente, os separa. Ao mesmo tempo, atribuindo a prestação de serviços aos entes governamentais mais próximos à população, ou estimulando a articulação com a mesma, estar-se-á possibilitando que essa prestação de serviços se torne cada vez mais equânime e universal.

Tornando mais específicos aqueles objetivos primeiros, pode-se indicar que a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar melhor os governos subnacionais para a função de agentes interventores em suas realidades e possibilitar o controle social da população organizada sobre a ação do poder público. O aprimoramento das relações intergovernamentais passa, necessariamente, pela redefinição dos mecanismos de articulação entre as esferas de governo, tanto os referentes à dimensão financeira quanto os relacionados às competências governamentais. Por sua vez, a recuperação dos poderes efetivos dos governos estaduais e municipais, para implementação de programas, diz respeito à retomada, por estes governos, da responsabilidade pela definição, elaboração, implementação e controle de projetos e atividades, até então exclusivamente executados pelo governo federal, ou parcialmente pelos governos subnacionais, sob rígido direcionamento dos níveis hierárquicos superiores. O controle social, enfim, é prerrogativa fundamental para o exercício da democracia no país, na medida em que, através dela, a população organizada pode participar ativamente da ação do poder público, responsabilizando-o quando do não atendimento adequado de suas necessidades e redirecionando sua ação de acordo com seus interesses.

Para o atingimento desses objetivos é essencial que um mínimo de princípios e diretrizes sejam traçadas, a partir de uma intensa discussão dos mesmos, e conseqüentemente seguidos. Podem-se enumerar alguns princípios que, não sendo os únicos, acredita-se mereçam atenção: flexibilidade, gradualismo, transparência no processo decisório e criação de mecanismos de controle social.

A flexibilidade na implantação da descentralização é condição indispensável para seu sucesso. Por flexibilidade, entende-se um tratamento diferenciado aos governos subnacionais. É a negação concreta dos procedimentos usuais nos programas federais, que consideram estados e municípios como um todo homogêneo, aplicando padrões simétricos indistintamente. A flexibilidade da ação descentralizada implica em levar em consideração as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais, que fazem com que os governos estaduais e municipais tenham distintas capacidades de resposta às demandas que se lhes apresentam. Vale lembrar que o tratamento assimétrico não se resume às diferenças inter-regionais. As desigualdades intra-regionais são tão ou mais importantes que as primeiras. Reconhece-se hoje que, em São Paulo por exemplo, podem se encontrar regiões altamente desenvolvidas convivendo com áreas fronteiriças extremamente deprimidas. Ao tradicional confronto Norte/Nordeste X Sul/Sudeste, deve-se complementar, quando da implementação de programas descentralizados, a aten-

ção especial ao conflito que se estabelece internamente nas respectivas áreas. Municípios de grande, médio ou pequeno porte podem apresentar características tais que independem da região onde se localizam.

A flexibilidade necessária à ação descentralizadora relaciona-se ao princípio seguinte que, à falta de um nome melhor, se denominou de gradualismo. Com isto pretende-se dizer da impossibilidade de descentralizar de forma abrupta e repentina. Dadas as desigualdades inter e intra-regionais, a descentralização só será eficaz se for adequada a um determinado complexo de tempo/espaço. Em outras palavras, é importante que as transformações na direção de novos arranjos político-institucionais se dêem progressivamente, a partir de capacidades reconhecidas e aceitas. Não se acredita em descentralização que venha por decreto. Há experiências se processando na América Latina que mostram as dificuldades de uma ação assim definida<sup>3</sup>. Ao mesmo tempo, deve-se alertar para o fato de que o gradualismo, enquanto princípio norteador, não deve significar risco de estancamento ou diminuição do ritmo das mudanças. Ao contrário, é o princípio que assegura a consolidação do movimento, impedindo que o mesmo se desgaste pela falta de resultados concretos.

A conjugação de flexibilidade x gradualismo faz com que a descentralização seja entendida aqui como um processo. Ou seja, determinadas ações encaminhadas de forma articulada e orgânica, num *continuum* de tempo e espaço. Se a centralização se fez presente na administração pública brasileira, como resultado de um processo histórico de formação do Estado, o movimento contrário só poderá ocorrer a partir também de um processo histórico de alterações profundas desse mesmo Estado. Nega-se, portanto, a idéia da descentralização enquanto projeto de governo, com delimitação precisa de espaço e tempo. Em alguns setores e regiões, o processo poderá se dar de forma mais rápida e abrangente; em outros, de forma mais lenta e limitada; em alguns, não se dará de forma alguma, mantendo-se a centralização como mais eficaz. Mais do que um projeto de governo, a descentralização deveria ser vista como uma política de Estado.

O terceiro princípio aqui mencionado — transparência no processo decisório — não se restringe à descentralização. Trata-se de questões que devem ser atacadas pelo conjunto do Estado. Entretanto, no caso da descentralização, o mesmo assume um papel destacado pois, na medida em que visa a redirecionar núcleos de poder, até então localizados centralmente, o acordo, o pacto e a cooperação mútua são requisitos básicos para o sucesso do empreendimento. Sem a participação direta dos envolvidos — governos estaduais e municipais — nas etapas decisórias, dificilmente ter-se-á o compromisso e a cumplicidade necessários para levar adiante mudanças que alterarão profundamente as regras do jogo, até então estabelecidas. O comportamento dos governos subnacionais, através de sua inserção no processo decisório de implantação dos programas descentralizados, é definitivo para o encaminhamento e consolidação dos mesmos. Do contrário, ter-se-á a reprodução de situações já conhecidas, onde boas idéias e ações federais se tornaram inócuas por não contarem com a adesão consciente e compromissada dos agentes a elas destinadas.

Finalmente, a criação de mecanismos de controle social, como premissa básica de um processo de descentralização, apenas acompanha o raciocínio até aqui desenvolvido. Ora, a transferência de poder para agentes governamentais mais próximos da população só se justifica quando a mesma for acionada para participar do processo. Não há porque descentralizar se quiser-se manter intacto o poder absoluto do Estado, mesmo em sua manifestação regional ou local. Governos estaduais e municipais, como mostra a experiência, podem certamente ser tão centralizadores quanto o governo federal. Para que a descentralização possa romper com o padrão autoritário do Estado, é preciso que o mesmo abra suas portas à participação da população organizada, criando mecanismos político-institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante e aceitando as pressões e o controle daí advindos.

Abre-se um parêntese aqui para deixar claro que esses dois últimos princípios são facilmente colocados na vala comum do discurso oficial (ou acadêmico) e, daí para o esquecimento e a não consecução resta um pequeno passo. Quem ainda não leu textos ou participou de eventos que discutiam o fechamento do Estado e o planejamento participativo? Quem ainda não se frustrou ao ver que pouco ou nada resultou? Entretanto, a idéia de um processo de descentralização leva isso em conta. Por meio da conjugação dos princípios aqui mencionados, e a vontade política de acioná-los, pode-se levá-lo adiante. Fechando o parêntese, vale lembrar que já existem várias experiências ocorrendo no Brasil, ainda não suficientemente sistematizadas e difundidas, que mostram a viabilidade da implementação dos dois princípios aqui registrados. Não por pura coincidência esses casos se dão principalmente no âmbito municipal de governo.

O simples fato de enumerar princípios, que devem servir como norteadores do processo de descentralização, caso se pretenda a sua eficácia, não deve obscurecer a realidade difícil que se enfrentará. Não há experiência histórica no país que sirva como balizadora ou provedora de antecipadas expectativas. Todavia, um conhecimento razoável dessa realidade permite prever que sérios entraves se anteporão, quando do deslanchar do processo. Alguns deles merecem atenção e reflexão, de forma a não pegar desprevenidos os que os conduzirão e deles participarão como forças ativas do processo.

Em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, mesmo sem a preocupação de um ordenamento hierarquizante, coloca-se a questão da correlação de forças. Indubitavelmente, o cerne do problema está na dimensão política que o mesmo assume. Em se tratando de distribuição de poder, há perdas e ganhos, conseqüentemente resistências. Resistências essas que partirão de todos os lados, seja dos que têm a perder ou dos que deverão ganhar. É evidente que o governo federal, através de sua multiplicidade de agências atualmente executoras de serviços ou provedoras de recursos, vai resistir a qualquer novo arranjo político-institucional que signifique deixar de mandar, ordenar, distribuir favores. Não tão evidente será a resistência empreendida pelos governos estaduais e municipais, que serão os beneficiários do processo. No primeiro caso, é sabido que governos estaduais em muito se aproveitaram, nas últimas décadas, de autoritarismo e centralização para manter sob estrito controle e subordinação seus municí-

3 A Colômbia hoje é um caso típico.

pios. Estes, por sua vez, se acostumaram e, pior ainda, se acomodaram às benesses vindas das ditas esferas superiores, responsabilizando-as sempre pela inoperância da administração. Em resumo, não serão poucas as vozes que se levantarão contra as mudanças.

Estreitamente relacionado às resistências políticas, denuncia-se um outro entrave, que também se localiza nos três níveis de governo. Trata-se do despreparo estrutural da máquina burocrática e de seus corpos decisores técnicos. A par de um conservadorismo peculiar à burocracia de Estado, coloca-se como barreira difícil de atravessar a desestruturação, a desarticulação e a desinformação que são características já históricas do aparelho burocrático do Estado brasileiro. Tais núcleos, que cresceram à sombra de um lado mais modernizante do Estado, certamente resistirão a que sua incompetência seja trazida à luz com os movimentos de mudança.

Continuando, tem-se uma outra característica histórica do Estado brasileiro, que poderia ser avaliada quase como um traço psico-sócio-cultural da sociedade como um todo. Está-se falando da predominante visão de curto prazo, em detrimento de uma perspectiva de médio ou mais longo alcance. Prometem-se mudanças imediatas e querem-se resultados igualmente imediatos. Quando isso não ocorre, por absoluta incompreensão da realidade, abandonam-se as idéias e os movimentos para implementá-las. Assume-se, aqui, que o processo de descentralização é incompatível com a visão de curto prazo, visto que o horizonte de tempo não pode ser definido previamente, sob pena de um aborto prematuro.

Um outro entrave a ser mencionado refere-se a nosso sistema político-partidário. Os partidos políticos e sua representação legislativa padecem historicamente de um conhecimento inadequado sobre a realidade onde atuam. Ao mesmo tempo, partes significativas desses corpos legislativos muito se beneficiaram do centralismo, intermediando favores, recebendo diretamente outros. Assim, embora possam, em determinados momentos, defender arduamente a descentralização, quando a mesma se puser em marcha, fatalmente se darão conta de que eles mesmos perderão posições vantajosas no jogo autoritário do poder, e resistirão.

Mudando um pouco o enfoque, tem-se uma barreira que, até então, nunca se apresentou como tal. Mais do que uma força efetiva ou consolidada, trata-se da exacerbação de uma idéia que muito ajudou a levar adiante a pressão

para a descentralização. Está-se falando do municipalismo, corrente de pensamento e de ação que foi das primeiras a denunciar os malefícios do centralismo. Nota-se, hoje, que uma parte dessa corrente radicaliza suas idéias a ponto de defender que tudo deve ser municipalizado. Todo e qualquer serviço prestado pelo Estado deve estar sob a competência da administração municipal. Com isso, perde-se a visão do papel do governo estadual nesse processo e corre-se o risco de, como dizem os ingleses, jogar fora a criança junto com a água do banho. Nem todos os serviços podem e devem ser municipalizados indistintamente, posto que não haveria, assim, a possibilidade de uma ação governamental regionalizada, com ganhos de escala e produtividade<sup>4</sup>.

Finalmente, cabe registrar uma barreira que pode impor limites a um processo de descentralização que se deseja amplo e irrestrito. Trata-se do sentimento regionalista que, nas últimas décadas de autoritarismo, ficou submerso pela estratégia de administração do consenso pela força. Com a redemocratização do país, as forças regionalistas voltam ao cenário político, tentando impor seus interesses. Nessa luta, podem pressionar para que as mudanças político-institucionais se dêem prioritariamente na direção de benefícios para suas regiões específicas. Recentemente, teve-se uma prévia dessa nova força ativa, quando da discussão da Reforma Tributária na Assembléia Nacional Constituinte. A bancada Norte-Nordeste contrapôs-se à do Sul-Sudeste, numa tentativa de assegurar para si os maiores ganhos da descentralização financeira. Bem sucedidos, impediram mudanças mais profundas no sistema tributário. Isso tudo ocorreu de forma a mostrar que o corte regional foi mais importante, como força aglutinadora de interesses, que o corte partidário ou ideológico.

Cabe ainda ressaltar que não adianta ter objetivos bem traçados, princípios acordados, se não houver uma consciência nítida dos entraves a enfrentar e um plano de ação para ultrapassá-los. Reafirma-se que esses entraves não serão os únicos. Somente no decorrer do processo poder-se-á avaliar os que se apresentarem e buscar as alternativas de enfrentamento.

4 A prestação dos serviços de água à população é caso típico a ser exemplificado, assim como a eletrificação rural e urbana.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

LOBO, T. Federalismo em questão: avanços e recuos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, (52), jul. 1982.

\_\_\_\_\_. A hora e a vez dos estados e municípios: um novo desafio para a Federação Brasileira. *Relatório de Atividade IBAM*. Rio de Janeiro, IBAM, 1983.

\_\_\_\_\_. Repartição de encargos: divisão de trabalho e poder no setor público. *Revista de Administração Municipal*, 30 (163), abr./jun. 1982.

LOBO, T. & AFONSO, J. R. *Federalismo fiscal*. Brasília, IPEA/INPES, 1987. (Estudos para a Reforma Tributária, 108.)

MADDICK, H. *Democracia, descentralização e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Forense, 1966.

OLIVEIRA, C. A. B. *Limites econômicos de descentralização*. São Paulo, FUNDAP, 1986. (Textos para Discussão Interna, 2.)

---