

# Descentralização e Políticas Sociais: um novo modelo das políticas públicas

Darcy Marzulo Ribeiro\*

*Este artigo trata da descentralização de políticas públicas, sem confundir-la com a democracia, mas enfatizando que pode ser um instrumento para a democratização dessas políticas, uma vez que permite maior controle popular sobre as políticas geridas pelos governos central e estaduais. Esse controle, para ser efetivo, depende de mudanças radicais nos modelos gerenciais predominantes na administração pública, o que pode ser assegurado se a sociedade civil souber aproveitar as reformas que estão sendo realizadas para fazer frente à crise do Estado.*

A descentralização aqui analisada<sup>1</sup> se refere a um processo que se dá ou é pensado no âmbito de uma determinada unidade da Federação, o que impede que se analise o processo nos termos propostos por alguns autores latino-americanos aqui citados. Para eles, a descentralização muitas vezes coincide com a necessidade de se elegerem os dirigentes de entes descentralizados, como os dirigentes municipais, governadores de províncias ou estados. No caso particular do Brasil, as municipalidades dispõem de administração eleita, recursos orçamentários próprios e transferências estabelecidas constitucionalmente,<sup>2</sup> além da autonomia para legislar e normalizar assuntos de interesse local, inclusive sendo-lhes facultada a possibilidade de se associarem para a gestão de assuntos de interesse comum. Por isso, para alguns desses autores, a descentralização significa, antes de tudo, a redistribuição da legitimidade democrática entre vários entes. "Num Estado descentralizado, os entes descentralizados gozarão da mesma legitimidade que o próprio governo nacional e portanto serão válidas para esses entes as exigências da designação ou eleição popular da autoridade" (PALMA e RUFÍAN, 1989, p.4). Por isso, não pode haver um princípio de descentralização se as autoridades regionais e locais não são eleitas democraticamente, constituindo esse requisito a diferença que especifica os processos de descentralização (PALMA e RUFÍAN, 1989, p.5).

Para este trabalho, a descentralização é a transferência de competências e recursos para níveis inferiores de governo. Essa transferência, entretanto, não pode se resumir às atividades de execução, sem os direitos correspondentes de normalizar, regular e fiscalizar. Esse será o tema central deste artigo, que será dividido em três partes. Na primeira, discute-se, entre outros pontos, a definição e as bases que sustentam os atuais movimentos voltados para a descentralização, associados à crise do Estado, que vem fortalecendo esses movimentos. No tópico seguinte, discute-se o conceito de marco regulatório e do Estado como cliente ao lado dos usuários de serviços públicos, com o objetivo de verificar como transferir parte dessas atividades – hoje sob responsabilidade do Estado – para a sociedade civil. Finalmente, expõem-

\* Sociólogo, mestrando em Sociologia, pesquisador do IPARDES.

<sup>1</sup> Este artigo trata de assunto que foi objeto de disciplina oferecida pelo autor no âmbito do Curso de Capacitação e Gestão de Programas Sociais, cujo conteúdo era o desenho, implantação e gestão de políticas públicas, no quadro institucional da descentralização.

<sup>2</sup> Não importa aqui a distribuição entre diferentes níveis de poder do "bolo" arrecadado.

se as linhas básicas de uma nova organização do aparato estatal capaz de dar conta das mudanças gerenciais, supondo que sem elas a descentralização não se efetiva ou os serviços são "capturados" pelos grupos de interesses neles envolvidos.

Segundo BOISIER (1990), a descentralização se define quando existe uma dualidade de personalidade jurídica; quando isso não acontece há o que ele chama de desconcentração ou deslocalização, conceitos que muitas vezes são tomados equivocadamente como sinônimos de descentralização. Esse erro de sinonímia – isto é, o emprego, como sinônimos, de conceitos com conteúdos diferentes – deve ser evitado. Por isso, o autor reserva ao termo descentralização um conteúdo muito preciso, ao insistir que descentralizar é reconhecer competências a organismos que não dependem juridicamente do Estado, o que só acontece quando os mesmos possuem personalidade jurídica, receita e normas próprias de funcionamento (BOISIER, 1990, p.16).

Outro autor (MATTOS, 1989) centra a análise da descentralização na transferência de poder, recursos e responsabilidades de um Estado central para comunidades locais, uma vez que "descentralizar significa aumentar o poder, a autonomia de decisão e de controle dos recursos, as responsabilidades e as competências das coletividades locais em detrimento dos órgãos do Estado central". A descentralização trata, pois, de uma reforma de caráter político-administrativo, para obter a redistribuição territorial do poder. Acrescente-se, porém, que isso tem sido pensado como instrumento para pôr fim ao centralismo decisório, responsável por muito dos males que afligem as comunidades locais (MATTOS, 1989, p.3).

A descentralização é um processo político na medida em que não se pode renovar o Estado com critérios estritamente organizativos (PALMA e RUFÍAN, 1989, p.3). Já, a desconcentração aumenta o poder dos órgãos territoriais do Estado não-autônomos, sem, contudo, afetar o poder do próprio governo, tampouco implicar maior participação dos cidadãos (PALMA e RUFÍAN, 1989, p.3-4). A participação dos cidadãos é essencial na definição da descentralização, pois o requisito de se elegerem as autoridades dos entes descentralizados diferencia a descentralização da desconcentração (PALMA e RUFÍAN, 1989, p.5).

A eleição das autoridades pela soberania popular constitui um caso extremo nas análises de BOISIER. Diferenciando a descentralização política de outras modalidades de descentralização, como a funcional e a territorial, define-a como sendo aquela em que o corpo descentralizado é gerado por processos eleitorais, afirmando que nisso consiste a forma máxima da função descentralizadora (BOISIER, 1990, p.18).

BOISIER não estabelece distinção entre privatização e descentralização. Rigorosamente, essa distinção não existe porque dentro do mais estrito rigor jurídico "a privatização é um ato formal de descentralização, na medida em que privatizar significa repassar funções a entes dotados de uma personalidade jurídica distinta daquele que previamente era responsável pela produção e/ou prestação de bens e/ou serviços" (BOISIER, 1990, p.12).

Esse ponto de vista é contestado por autores que consideram que a descentralização, do ponto de vista político e administrativo, tem de ser diferenciada de outros conceitos afins com os quais é confundida – entre eles, o de privatização, deslocalização ou delegação. Quanto à privatização, ela se diferencia claramente da descentralização, pois esta se refere a um processo relativo à administração do Estado enquanto aparelho público, enquanto aquela afeta o sistema econômico. Além disso, a descentralização trata da redistribuição do poder entre entes públicos, e a privatização transfere poder a entes privados. No primeiro caso, o poder se redistribui entre vários entes, enquanto no segundo ocorre a redução do poder, que passa da administração pública para o setor privado (PALMA e RUFÍAN, 1989, p.15).

Na definição apresentada por SILVA e COSTA, pode-se pensar numa descentralização que inclua a transferência de poder e responsabilidades para a sociedade civil – isto é, para além do âmbito do Poder Público – sem, com isso, confundi-la com a privatização. Ou seja, a transferência de poder pode

se dar tanto entre instâncias governamentais quanto entre o Estado e a sociedade civil, conforme pode-se notar na definição proposta por eles: "(...) descentralização significa um processo de redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades, enfim, poder político-econômico, em cada formação social específica.(...) Essa redistribuição pode ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade" (SILVA e COSTA, 1995, p.263).

MELLO, por sua vez, apresenta um conceito de descentralização que engloba dois aspectos diferentes, conforme se refira ao aspecto político ou ao administrativo. A descentralização política envolve um grau de autonomia que faz de um ente descentralizado uma unidade de governo dentro do sistema operacional do país. Governos locais com autonomia política teriam os seguintes requisitos: poder de escolher seus próprios governantes, poder de adotar suas próprias leis, lançar e arrecadar seus próprios tributos, e organizar sua própria administração (MELLO, 1994).

A descentralização administrativa coincide com desconcentração e se define pela existência de um "certo grau de autonomia administrativa concedida a uma agência governamental pelo governo do qual essa agência faz parte". O autor sugere que existe a possibilidade de combinação de ambas as formas, e isso pode ocorrer nas entidades metropolitanas.

A descentralização, muitas vezes, tem sido apresentada como instrumento da modernização e verdadeiro agente processual da democratização. BOISIER, advertindo sobre os resultados da confusão em torno ao conceito e às práticas de descentralização, afirma que se pode, com isso, "liquidar um importante processo social, que tem um considerável potencial democrático". Mas, a despeito das críticas que lhe são feitas, não a vê, como querem fazer crer seus críticos, como a nova panacéia do desenvolvimento regional. Tampouco, pode-se dizer que a descentralização seja, como disse um crítico, a última carta que os planejadores regionais mantêm escondida, para ser retirada na última hora (BOISIER, 1990, p.2). BOISIER não sustenta ingenuamente a tese de que descentralização é igual a democracia, mas outra bem diferente: a descentralização é condição necessária, porém jamais suficiente, da prática democrática (BOISIER, 1990, p.20). Essa relação entre descentralização e democracia é contestada por outros analistas, como os que não conseguem enxergar na descentralização outras virtudes democráticas que não aquelas já existentes no ente que a comanda, como é ilustrado pelas análises de MATTOS. Esse autor questiona as análises que enfocam a descentralização como instrumento capaz de melhorar a democracia social, a participação popular, a justiça social e o desenvolvimento local. Seu questionamento se traduz na pergunta sobre como "uma reforma do tipo político-administrativo pode conseguir transformações tão profundas na base estrutural de âmbito nacional, onde impera um conjunto de determinações e condicionamentos cuja gravitação até agora tem apontado em outra direção?" (MATTOS, 1989, p.4). A partir desse questionamento, pode afirmar que a descentralização modifica apenas a distribuição territorial da administração do poder no âmbito de um determinado território nacional. Não é capaz, porém, de provocar por si própria transformações nas bases econômicas, políticas e ideológicas do poder, uma vez que estas são condicionadas por fatores estruturais e não pela sua distribuição territorial (MATTOS, 1989, p.10).

Se não se pode estabelecer uma relação tão simples entre descentralização e democracia, não se deve, tampouco, associar descentralização com os regimes democráticos, como se todo regime centralizado fosse antidemocrático (PALMA e RUIÁN, 1989). O conceito de democracia é um conceito político e social e não administrativo, e as relações políticas e sociais que sustentam o exercício do poder democrático podem estar presentes tanto num regime centralista quanto descentralista. "A história mostra como certas democracias representativas e centralistas desenvolveram relações políticas e sociais democráticas, permitindo, por parte não só da sociedade política, mas também da sociedade civil dos países, um importante controle sobre seus representantes."

BOISIER (1990) propõe uma tipologia que permite identificar três formas puras de descentralização. A descentralização pode ser *funcional*, quando se reconhecem competências específicas ou delimitadas a apenas um setor de atividade ou ao ente descentralizado; a descentralização pode ser também *territorial*, o que se verifica quando a transferência de poder decisional é feita a entidades cuja

jurisdição está constituída por um território. Apesar da personalidade jurídica, há dependência hierárquica na geração de autoridades. Finalmente, a descentralização *política*, em que a função descentralizadora assume a forma máxima, quando o corpo descentralizado se constitui por meio de processos eleitorais. A partir dessas definições, o autor estabelece uma tipologia identificando formas "puras" e "mistas" de descentralização:

	Funcional	Territorial	Política
Funcional	Pura	Mista	Mista
Territorial		Pura	Mista
Política			Pura

Quando a descentralização não exige a eleição popular de entes descentralizados, nem a necessidade de controle de recursos e de normas próprias de funcionamento – uma vez que esses requisitos, em maior ou menor grau, já estão presentes e, ainda, uma vez que existem certos princípios federativos e municipalistas – a forma relevante de descentralização é a forma mista, decorrente da combinação entre a descentralização funcional e a territorial, isto é, a forma decorrente da transferência de competências delimitadas a um setor de atividade ou a um ente descentralizado com jurisdição sobre determinado território. Este é, ao que parece, o conceito de descentralização cabível numa unidade federada, em que seus estados possuem governo eleito, recursos próprios e controle sobre parte substancial das normas legais de funcionamento.

Com a crise configurada em 1973, a dimensão do Estado passou a ser discutida com ênfase renovada, aparecendo de forma consistente a idéia de que a descentralização era uma solução. De imediato, surgiu a preocupação com o "tamanho" da máquina pública e com o custo relativo de sua manutenção. Simultaneamente, os efeitos negativos desse aparato sobre o desempenho das economias nacionais vinham à tona e povoavam as reflexões de agentes decisores ou formadores de opinião, conformando um quadro em que forças nacionais e internacionais funcionavam como elemento estimulador do início e do avanço de programas descentralizadores das mais variadas tendências e origens político-ideológicas (SILVA e COSTA, 1995).

Na década de 90, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizou levantamentos sistemáticos sobre inovações e mudanças na gestão pública, constatando que, nessas iniciativas de reforma do aparato estatal, apareciam com destaque processos descentralizadores.

Ao lado desses impulsos no sentido da descentralização, há que se agregar a crescente preocupação de atores sociais e políticos com o crescimento das demandas sociais, às quais o aparato estatal não mais consegue atender, ou, ainda, com a ascensão de movimentos organizados de usuários e contribuintes pressionando o aparato estatal por serviços públicos de melhor qualidade. A conjunção dessas pressões e a incapacidade do aparato estatal para atender as demandas acabam por questionar o Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) nos países centrais e o Estado desenvolvimentista na América Latina (SILVA e COSTA, 1995, p.264).

Na América Latina, o crescimento acelerado do Estado, com o tipo de políticas governamentais promovidas, principalmente nas etapas em que as decisões públicas estiveram sob controle de governos populistas e desenvolvimentistas, contribuíram para acentuar disparidades entre o Estado e o setor econômico. Estas são identificadas por CLAUS OFF (citado por SOUZA, 1997, p.380-383) ao procurar qualificar as circunstâncias históricas particulares em que conflitam os processos controlados pelo valor – decorrentes da ação de agentes privados individuais orientados pelo lucro – e os controlados pelo poder, caracterizados pelas atividades estatais destinadas a manter a ordem capitalista acima dos interesses de capitais individuais.

Ao se configurar uma situação como esta (o que teria ocorrido nos países da América Latina, que experimentaram políticas desenvolvimentistas desenhadas pelo Estado nacional), começa a prevalecer a opinião de que o Estado constitui um sério limitante para a dinâmica de acumulação e crescimento econômico, tanto em termos internacionais como nacionais. Com o crescimento do Estado sendo visto como obstáculo para a valorização dos capitais e para superar a crise desenhada, intensificaram-se os impulsos voltados para impor a reforma do Estado (MATOS, 1989, p.7).

A crise do Estado/previdência permitiu a emergência de novos paradigmas, decorrentes da crise do Estado centralizado e intervencionista, típico da tradição social democrata, caracterizado pela existência de grandes burocracias públicas planejando de modo centralizado a economia. Esse paradigma surge no período de expansão do pós-Guerra: 1945-73. Na análise do paradigma centralizado e intervencionista, existem alguns pressupostos, entre os quais a idéia de que os mercados falharam, em função de seu mau funcionamento, provocando distorções que deverão ser corrigidas pelas organizações públicas. As grandes burocracias públicas expressam a força que adquiriu, na administração pública, o pensamento weberiano: presença de uma racionalidade técnico-econômica administrativa, constituindo uma solução alocativa eficiente num mercado com falhas.

Estabeleceu-se, dessa forma, um consenso entre conservadores e progressistas em torno do papel emulador que o *welfare state* teve para a expansão do pós-Guerra, sendo definido por CLAUS OFF como uma forma histórica de reconciliação da economia de mercado com a democracia (SOUZA, 1997, p.380).

No período de ascensão do *welfare state* foi hegemônico no Brasil o Estado Nacional Desenvolvimentista. Isso ocorreu a partir do primeiro governo Vargas, com o Estado assumindo o papel de protagonista do desenvolvimento econômico e social em nome do interesse público, caracterizado pela implantação dos grandes monopólios estatais, como a siderurgia, a implantação de burocracias públicas, como a criação da Diretoria da Administração do Serviço Público (DASP) e o conseqüente impulso à industrialização-urbanização.

Nos anos 90, constatou-se a transição do modelo desenvolvimentista do Estado para um modelo de reforma de corte neoliberal, em que o Estado cede espaço para o mercado. Esse movimento de transição é marcado pelo avanço das tecnologias de comunicação, da reestruturação dos processos produtivos e das relações contratuais de trabalho. Além dessas características, constata-se a emergência do municipalismo como estratégia de desenvolvimento urbano: a marca registrada dos anos 90 é "o cidadão mora no município".

Diante desse quadro de crise do *welfare state* nos países centrais, e do Estado desenvolvimentista nos países periféricos, dois enfoques distintos surgiram para contornar a crise, ambos tendo a descentralização como item relevante das respectivas agendas: o enfoque neoliberal e o progressista ou social-democrata.

A ofensiva neoliberal defende a descentralização de forma radical, com o objetivo de reduzir o Estado às suas funções mínimas. No limite, propõe-se o Estado mínimo com base no postulado de que o mercado não é perfeito mas é o menos ruim dos modos de regulação. Nessa lógica, descentralização coincide com a transferência de responsabilidades públicas para o setor privado.

A descentralização encampada pela ótica progressista caracteriza-se pela reapropriação e socialização das classes populares; descentralização do poder político; democratização das administrações públicas burocráticas e dos partidos políticos caracterizados por estruturas oligárquicas e corporativas; criação de condições favoráveis para renovar modelos de desenvolvimento econômico mais equilibrados e mais adaptados às necessidades sociais; e evolução e esclarecimento social, a partir da ampliação da cidadania e do engajamento participativo.

Um confronto entre agenda neoliberal e a agenda social-democrata é apresentado por SOUZA (1997, p.384), onde se vê a descentralização/desconcentração contraposta à sociedade solidária e organizada da agenda social-democrata. Tem-se a impressão que descentralização constitui um programa neoliberal, o que não parece coadunar com o esquema apresentado a seguir.

NEOLIBERAL	SOCIAL-DEMOCRATA
Desregulamentação	Desconcentração político-administrativa
Privatização	Municipalização
Descentralização/desconcentração	Sociedade solidária e organizada
Redução do Estado/Estado mínimo	Autogestão, co-gestão, participação
Fragmentação social	Novas formas de organização do político
Indivíduo/mercado	Coletivo/Estado

O consenso obtido com a crise do anos 70 é de que se trata de uma crise do Estado: experiências de organização industrial e de vida social e política começam a se configurar de tal forma a potencializar os primeiros impetus de passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado a um sistema de regulação política e social apresentando características de um processo de acumulação flexível.

As proposições para uma reforma do Estado, principalmente aquelas no sentido de eliminar as últimas reminiscências do *welfare state*, dirigem-se para a conformação de uma organização social desenvolvida no nível mundial e que seja também flexível. Com isso, essas proposições orientam-se para a substituição do Estado nacional, como instituição e área geográfica, pelo mundial e local, conforme crítica de LIPIETZ (citado por MATOS, 1989, p.7-8).

BOISIER assinala quatro megatendências para explicar os movimentos direcionados para a reforma do Estado no sentido da descentralização, entre as quais uma estreitamente ligada à atual revolução científica e tecnológica, que produz efeitos nas esferas da produção, informação e transporte, gerando nova paisagem industrial. A essa paisagem industrial denomina economia difusa ou, no dizer de CASTELLS, citado por BOISIER (1990), economia de geometria variável. Essa economia difusa possui algumas características essenciais, relacionadas à organização industrial, sindical, tecnologia produtiva e ao assentamento territorial.

Do lado da organização industrial, verifica-se a substituição do modelo fordista, da produção industrial baseada na grande indústria com produção em massa e especialmente concentrada. Quanto à organização sindical, verifica-se a destruição do sindicalismo em grande escala e sua substituição por novas relações capital/trabalho. Do lado da tecnologia produtiva, tem início a preeminência do insumo "conhecimento" sobre os insumos tradicionais, enquanto o assentamento territorial do novo parque industrial passa a ser determinado pelo predomínio de estruturas industriais que incorporam processos de deslocalização, desconcentração e descentralização (BOISIER, 1990, p.3-4). Esses efeitos configuram a nova economia de geometria variável e criam um espaço potencial para maior descentralização decisional e territorial (BOISIER, 1990, p.5).

Outra megatendência se refere ao processo de reestruturação política do Estado e administrativa do governo, que vem agindo como uma força poderosa, verdadeiramente transideológica, que empurra à descentralização (BOISIER, 1990, p.5).

As modificações nos paradigmas predominantes na organização da produção, nos padrões tecnológicos e nas formas de assentamento territorial – orientadas no sentido da maior fluidez das relações e da maior flexibilidade, permitidas pela utilização crescente da informática nos processos produtivos e comunicacionais – se cadunam com as perspectivas descentralizadoras associadas a modificações previsíveis nos modos de regulação até então vigentes. Nesse quadro particular é que se torna possível conceber um aparato estatal menos rígido e mais "horizontalizado" que as formas operativas até agora utilizadas. O modelo gerencial em crise se associa diretamente à crise do fordismo (modelo de

desenvolvimento pós-bélico dos países capitalistas avançados), cuja natureza impõe controles rígidos e centralizados.

A escola francesa da regulação apresenta, através de LIPIETZ e LEBORGNE (1990), uma análise muito instigante da crise econômica e política dos anos 80 e 90, que deu origem à ascensão do neoliberalismo e da globalização, permitindo destacar da crise do modelo fordista os aspectos relacionados diretamente à descentralização, principalmente flexibilidade e fluidez.

Segundo esses autores, qualquer modelo de desenvolvimento deve incluir um *paradigma industrial*, que se refere à forma de organização do trabalho; um *regime de acumulação*, referente a uma estrutura macroeconômica; e um *modo de regulação*, que trata do conjunto de normas implícitas e regras institucionais aceitas, vigorando sobre as relações salariais e os vínculos entre os capitais. A esses fatores devem-se juntar os aspectos relacionados à configuração internacional. Se o modelo de desenvolvimento deve conter esses fatores, os modelos de desenvolvimento particulares, por sua vez, são conceituados como sendo as soluções históricas colocadas pelo capitalismo em expansão. Assim, cada época de hegemonia de um ou vários países que adotam variantes de um mesmo modelo é a época de hegemonia desse modelo, e cada modelo deve ser analisado em seus elementos pertinentes.

O regime de acumulação dentro de um modelo de desenvolvimento se define pelos princípios macroeconômicos que descrevem a compatibilidade entre as transformações das condições de produção e as de uso do produto social, no curto e médio prazos. Essa compatibilidade não é mais que o resultado involuntário e casual de conflitos ideológicos e sociais correspondentes. O regime de acumulação aparece como resultado macroeconômico do funcionamento de um modo de regulação baseado num modelo de industrialização. O modelo fordista tem uma configuração mundial favorável à coexistência de vários países em expansão dentro do marco do mesmo modelo.

Analisando cada um dos elementos pertinentes do modelo fordista de desenvolvimento, percebe-se que o paradigma industrial foi marcado pelo apogeu do taylorismo – cujas principais características são a standardização rigorosa das práticas operativas e a separação clara entre o departamento de organização e método e a fábrica e entre a engenharia e a produção. Com tal separação, o fordismo incorpora essas normas standardizadas do taylorismo ao dispositivo da maquinaria, diferindo-se dessa forma do taylorismo *stricto sensu* e estabelecendo a polarização entre a massa de trabalhadores e engenheiros. A consequência é a limitação da luta pela produtividade e da inovação; a produtividade passa a provir do desenho da máquina, não deixando lugar a iniciativas inovadoras no processo de trabalho.

O regime de acumulação se define pelo fato de o modelo de industrialização trazer consigo, em primeiro lugar, o aumento veloz e prolongado da produtividade aparente, expressa no volume de bens produzidos por pessoa, e, em segundo lugar, o aumento geral e sustentado do volume de capital fixo *per capita*. Esses dois fatores são descritos como acumulação intensiva, caracterizada, por sua vez, como o aumento persistente do poder de compra dos trabalhadores paralelamente ao aumento do poder aquisitivo de cada trabalhador assalariado e ao crescimento do setor assalariado em seu conjunto. Isso permite sustentar um quadro de pessoal fora do setor produtivo na área do bem-estar social, desenho, treinamento, *marketing* e atividades financeiras.

O modo de regulação no modelo fordista, por sua vez, tem como característica básica a redução do mecanismo de ajustes competitivos. Essa redução se manifesta na relação salarial, através de relações institucionalizadas *ex ante*, mediante leis e acordos que se difundem posteriormente de modo mais ou menos formal, com convênios coletivos de caráter obrigatório, tornando os contratos salariais relativamente rígidos. Outra forma de redução dos ajustes competitivos é o predomínio das grandes empresas, com a concentração de recursos financeiros e tecnológicos em uma ampla relação de produtos iguais ou similares, permitindo obter grandes vantagens com a expansão do mercado sem temer o aumento de produção. Finalmente, o Estado interventor regula a criação de crédito e influi na renda, ao impor salários mínimos, taxas tributárias e assistência social. Essa capacidade de influir na demanda

efetiva social e na liquidez monetária constitui a base das políticas keynesianas, que asseguram expansão dos gastos estatais com o bem-estar, configurando a regulação estatal do nível da renda.

Esse modelo de desenvolvimento, ao entrar em crise, coloca em cheque o *welfare state* e a grande burocracia centralizada capaz de atuar na regulação estatal da economia, especificamente no nível de renda. A crise desse modelo pode estabelecer razões para a descentralização, destacando outros níveis de intervenção governamental e outras formas de prover políticas públicas, particularmente na área social.

Nessa altura, é preciso acrescentar ao conceito de descentralização aqui adotado – que corresponde à forma mista de descentralização, decorrente da combinação das formas funcional e territorial – a separação entre entes descentralizados de tal forma que um deles possa exercer uma função reguladora sobre os demais. Mais especificamente, a descentralização não pode se definir exclusivamente pela transferência, a entidades descentralizadas de âmbito regional, das funções setoriais meramente operativas. Nesse caso, o processo seria de desconcentração, pois não lhes são transferidas funções com conteúdo de poder, como as atribuições de fixar normas, fiscalizar ou controlar atividades postas sob seu comando. A essas funções chamamos de regulação para diferenciá-las das de execução, o que implica recorrer ao conceito de marco regulatório e ente regulador, sendo que algumas delas poderiam ser partilhadas com entidades e agências da sociedade civil.

Sabe-se entretanto que o conceito de marco regulatório não é apropriado, pois tem sido utilizado para as concessões de serviços que se configuram como monopólios naturais, em que o Estado se define como cliente que fiscaliza a qualidade dos serviços, ao lado dos usuários, que se definem como consumidores.

O marco regulatório é um conjunto de regras, orientações, medidas de controle e valoração, que possibilitam o exercício do controle social, em atividades de serviços públicos (CONFORTO, 1998, p.31). O ente regulador, que detém o poder de estabelecer o marco regulatório, deve operar as medidas necessárias ao ordenamento do mercado e as indicações no sentido de assegurar a gestão eficiente do serviço concedido (CONFORTO, 1998). Por isso, na estruturação do ente regulador é fundamental assegurar tanto sua equidistância dos atores sociais envolvidos quanto uma composição que dificulte sua captura por qualquer área de interesse vinculada à prestação do serviço (CONFORTO, 1998).

Esses problemas ganham magnitude crescente quando, na reforma do Estado para implementar uma gestão moderna e eficaz da administração pública, é realçada a participação da iniciativa privada na alocação de recursos para investimentos e operação dos serviços públicos. Nessas ocasiões, torna-se fundamental regular esses mercados, dadas suas características de monopólio natural ou de alto potencial de cartelização.

A necessidade de garantir a qualidade dos serviços prestados por empresas privadas, anteriormente monopolizados pelo Estado ou por órgãos da administração pública, faz com que governos locais assumam o papel de clientes desses serviços. Isso não é um problema fácil de resolver pois os governos locais estarão mais envolvidos na construção do controle, inspeção e licenciamento, ficando mais difícil identificar os beneficiários, que são a comunidade como um todo.

Governo e usuários são tomados como clientes. O governo, como detentor do poder de concessão, responsabiliza-se pela garantia desses serviços aos usuários, exigindo padrões de qualidade do concessionário, tornando-se também um cliente. Os usuários são clientes e consumidores, partilhando com o governo a responsabilidade na cobrança pelos serviços (CONFORTO, 1998, p.33).

Isso posto, pode-se retomar o conceito de descentralização das políticas públicas, particularmente nas áreas de educação, saúde, assistência social e atendimento à maternidade e infância, procurando fixar de antemão quem estabelece as regras e normas e quais são os agentes públicos



responsáveis pela alocação de recursos, tanto para investimentos quanto para a operação dos serviços. É necessário, também, estabelecer a distinção entre as funções que são políticas por natureza e aquelas que podem ser executadas igualmente por um ente público autônomo e pelo setor privado.

Numa situação centralizada, a operação desses serviços, ou melhor, o desenho, implantação e gestão dessas políticas estão submetidos a critérios altamente centralizados, tanto na definição alocativa dos recursos quanto na emissão de regras, orientações e medidas de controle pelas entidades da administração centralizada. As operações (serviços prestados), por sua vez, se dão de forma descentralizada mas sob indicações de gestão altamente centralizadas, inclusive com adoção de manuais de procedimentos detalhados e confusos, ou recomendações e normas inaplicáveis, deixando aos operadores um campo de iniciativa sem os recursos e meios correspondentes.

A transferência dessas funções e atividades a entidades municipais definiria um processo de municipalização, com entidades muito desiguais em termos de capacidade gestora de serviços. Assim, seria recomendável, para superar a dispersão e os riscos da municipalização, a criação de unidades regionais, cujo desenho deve ser compatível, simultaneamente, com processos de ordem econômica e social e com a idéia que tem a comunidade de possuir uma história comum. Essas unidades supramunicipais, de caráter regional, atuariam como entes reguladores, partilhando com o poder central do Estado a construção do marco regulatório; com a sociedade civil, as funções de controle e fiscalização, para cujo desempenho Estado e usuários se apresentam como clientes, verificando a qualidade dos serviços prestados; e com as empresas privadas, as funções de execução, mediante parcerias e concessões.

Aqui, poderia ser introduzida a idéia de que, ao poder central, estarão reservadas as questões estratégicas. Dentro dessa ótica, pode-se então pensar numa outra tradução para a proposta de uma gestão regulatória estratégica, em que a esfera central de planejamento e gestão assume novo papel, quando será dada uma nova e especial ênfase "à criação de sistemas e mecanismos de avaliação e controle de desempenho referentes às questões consideradas estratégicas no plano nacional (...)" (SILVA e COSTA, 1995, p.265).

Para o bom funcionamento de um modelo de descentralização, nos termos aqui expostos, o papel do Estado deve ser repensado, numa discussão que não seja afetada pela idéia de qual deve ser seu tamanho, mas sim de qual é o Estado necessário para fazer frente aos problemas da economia e da sociedade (KLIKSBERG, 1994, p.20). O tema central deve ser a inter-relação a ser estabelecida entre Estado e sociedade civil e "a capacidade do Estado para cumprir o papel que seria conveniente historicamente levar a cabo" (KLIKSBERG, 1994, p.20).

Nesse sentido, o desenvolvimento se torna questão central, devendo, no entanto, ser expresso na melhoria efetiva de vida das pessoas, traduzindo-se, como diz o PNUD, no aumento do número de anos que uma pessoa vive.

Para atingir isso, KLIKSBERG (1994) destaca a necessidade de uma relação cooperativa entre Estado e sociedade civil, que atenderia melhor aos interesses dos cidadãos. Estes, além de melhor atendidos, não estariam imersos num situação de confronto com o Estado, que lhes nega serviços pelos quais pagaram, na medida em que seriam eliminados os modelos em que Estado e cidadãos se enfrentam como excludentes. Mudanças radicais nas ciências gerenciais são necessárias para que possam incorporar modelos e desenhos novos, bem como os novos estilos gerenciais, os quais já estão emergindo, mesmo que muito lentamente. Essas mudanças, associadas estreitamente à competitividade, desenvolvimento, democratização, equidade, fortalecimento da sociedade civil e participação, serão capazes de atender aos novos papéis que o Estado deverá exercer.

O novo estilo de atuação do Estado dever estar marcado em primeiro lugar pela descentralização de sua ação. As regiões e municípios dispõem de melhores meios para ajustar a administração às reais necessidades do cidadão e o fazem com utilização mais eficiente de recursos. A descentralização não promove necessariamente democratização, apenas fixa mecanismos de controle.

Além da descentralização, é necessário substituir o Estado "pirâmide" pelo Estado "rede", que administra recursos escassos por meio de redes de instituições inter-relacionadas para maximizar a coordenação, obter escalas e explorar sinergias. Disso decorre a necessidade de estruturas flexíveis substituindo as antigas estruturas weberianas, destacando as organizações matriciais por projetos, com poder real nas mãos dos clientes: os cidadãos trabalhando sob orientação do serviço público com ênfase nos resultados que obterão para si. Como última medida, é fundamental a recuperação da credibilidade do Estado, da qual depende a cooperação Estado/sociedade civil. Para isso, é necessário romper com as versões ideologizadas, que associam função pública com ineficiência.

Finalmente, KLIKSBERG (1994) apresenta um novo paradigma gerencial do Estado, cujos traços essenciais são:

- a) Concentração do governo central na realização de um processo eficiente de formulação, avaliação e retroalimentação das políticas públicas;
- b) Descentralização da ação do Estado;
- c) Estado "rede" em lugar de Estado "pirâmide";
- d) Desenvolvimento das capacidades para a administração intergovernamental;
- e) Modelos organizacionais flexíveis;
- f) Novo estilo gerencial público;
- g) Revalorização pessoal;
- h) Focalização no cidadão;
- i) Cultura corporativa pública;
- j) Credibilidade.

Sem essas mudanças, as idéias descentralizadoras presentes em várias leis orgânicas – como, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – não passam de fantasia. Mas elas são improváveis sem que o conceito de *accoutability*<sup>3</sup> passe a fazer parte de nossa agenda. Sem isso, descentralização pode ser apenas um nome neutro para oportunidades de bons negócios.

---

<sup>3</sup> Esse conceito não possui tradução em português porque se refere a procedimentos ausentes na cultura política brasileira (CAMPOS, 1990).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BOISIER, Sérgio (1990). **La descentralización** : um tema difuso y confuso. Santiago : ILPES, 1990. Texto distribuído como bibliografia básica no LABORATORIO INTEGRADO DE DISEÑO DE ESTRATEGIAS REGIONALES - LIDER-PARANÁ, promoção ILPES e IPARDES, Curitiba, 1995.
- 2 CAMPOS, Anna Maria (1990). Accountability : quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro : FGV, v.24, n.2, p.30-50, fev./abr.1990.
- 3 CONFORTO, Glória (1998). Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.32, n.1, p.27-40, jan./fev.1998.
- 4 KLIKSBURG, Bernardo (1994). Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança : uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro : FGV, v.28, n.3, p.5-25, jul./set.1994.
- 5 LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Daniele (1990). Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación, algunas consecuencias especiales. In: ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco; MATOS, Carlos A. de; FUCHS, Ricardo Jordan (Ed.). **Revolución tecnológica y reestructuración productiva** : impactos y desafíos territoriales. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano, 1990. p.103-136.
- 6 MATOS, Carlos A. de (1989). **La descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local**. Santiago de Chile : ILPES, 1989. Texto distribuído como bibliografia básica no LABORATÓRIO INTEGRADO DE DISEÑO DE ESTRATEGIAS REGIONALES - LIDER-PARANÁ, promoção ILPES e IPARDES, Curitiba, 1995.
- 7 MELLO, Diogo Lordello de (1994). Descentralização e governo metropolitano. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.41, n.210, p.8-22, jan./mar.1994.
- 8 PALMA, Eduardo; RUFÍAN, Dolores (1989). **Las nociones de centralización y descentralización**. Santiago de Chile : ILPES, 1989. Texto distribuído como bibliografia básica no LABORATÓRIO INTEGRADO DE DISEÑO DE ESTRATEGIAS REGIONALES - LIDER-PARANÁ, promoção ILPES e IPARDES, Curitiba, 1995.
- 9 SILVA, Pedro L. Barros; COSTA, Vera Lúcia C.(1995). Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, Rui de Brito A.; SILVA, Pedro L. Barros (Org.). **A Federação em perspectiva** : ensaios selecionados. São Paulo : FUNDAP, 1995. p.261-283.
- 10 SOUZA, Manoel Tibério A. de (1997). Argumentos em torno de um "velho" tema : a descentralização. **Dados** : Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, v.40, n.3, p.377-411, 1997.