

TAREFAS OU PODER: O QUE DESCENTRALIZAR?

Anamaria Vaz de Assis Medina

Da Fundação João Pinheiro

O tema da descentralização municipal, seja em termos gerais, seja referido especificamente ao terreno da educação, tem sido discutido de maneira extensa no Brasil. No mais das vezes, essa discussão está relacionada à questão do federalismo. A literatura disponível, entretanto, mostra natureza mais normativa ou prescritiva que propriamente empírica ou operacional.

Em geral, as assertivas favoráveis à passagem de poderes, funções e papéis (antes desempenhados pelo governo federal e/ou estadual) para o âmbito municipal estão ligadas aquelas que defendem o incremento da participação do cidadão nos processos políticos locais. Assim, descentralização se relacionaria também a liberdade e democracia.

Esses argumentos podem ser classificados, grosso modo, em quatro categorias principais: administrativos, psicológicos, sociológicos e políticos. No primeiro grupo, encontram-se os que defendem a descentralização como meio de melhorar a prestação de serviços públicos. A segunda categoria engloba os argumentos relacionados aos benefícios psíquicos ou individuais que fluem aos clientes ou consumidores com a utilização de serviços locais, mais visíveis e com os quais eles podem identificar-se. A terceira realça a importância da adaptação de políticas de governo às diferenças locais, em termos de cultura, estilos de vida, preferências e prioridades. E, finalmente, o enfoque do quarto grupo volta-se para os mecanismos de mobilização e uso do poder.

Considera-se, neste texto, que as categorias de análise psicológica e sociológica (conforme enfocadas pela literatura consultada) de certo modo apresentam-se englobadas nos dois grupos restantes, o administrativo e o político. Por essa opção é que se discutirá, a seguir, as duas vertentes vistas como primordiais.

A *descentralização administrativa* ocorreria quando uma organização pública delega algumas de suas funções ou tarefas a níveis subordinados. Funções desempenhadas pelo governo federal, por exemplo, podem ser transferidas a órgãos regionais, estaduais e/ou municipais. As unidades subordinadas em geral irão refletir a estrutura interna (divisões, departamentos) do órgão central e se tornarão encarregadas de executar as ordens ou implementar os programas a elas repassados pela "cabeça do sistema". Assim, operarão sob comando e controle dos níveis superiores. Um visão mais nacional que local ou regional passaria, portanto, suas ações.

As propostas de descentralização dessa natureza têm como justificativas problemas relativos à não-responsividade das grandes estruturas burocráticas e a sua orientação predominante em direção aos valores de eficiência e de economias de escala. O pressuposto subjacente é o de que a redução de tamanho da burocracia, através da descentralização, presumivelmente levaria à melhor prestação de serviços, permitindo aos órgãos implementadores concentrá-los em áreas menores, reduzindo o volume de demandas no âmbito central. Desse modo, eles poderiam atender de perto a seus clientes, com maior agilidade, tornando seus programas melhor administrados e ampliando seu impacto positivo.

Quanto à *descentralização política*, implicaria em que a autoridade fosse exercida por organizações ou residentes locais, com poderes gerais para decidir e alto nível de discricção. Eles tenderiam a aplicar seus recursos na busca de prioridades e interesses da localidade.

Esta visão é a menos trabalhada empiricamente, embora abundante na literatura. Nela, muitas vezes, observam-se ambigüidades conceituais, talvez mesmo pelo fato de que sua aplicação prática tem sido restrita no Brasil. São pouco claras, em geral, as definições de vizinhança, comunidade e poder local, área ou abrangência desse poder, divisão de atribuições e responsabilidades entre as diferentes instâncias de governo. Por outro lado, as propostas de descentralização política mostram grande diversidade com relação a quem dete-

ria o poder local. Enquanto autores mais moderados propõem o poder ao governo do município, alguns falam em conselhos ou colegiados comunitários e os mais radicais pedem o "poder para o povo", indivíduo, cidadão.

A vertente política da descentralização, na literatura, examina o fato de que, sob o arranjo centralizado imperante, os pobres e as minorias, por exemplo, não têm acesso ao processo administrativo nem meios de nele intervir. Conseqüentemente, são afastados da possibilidade de apresentar-lhe demandas efetivas de prestação de serviços e de realocação de estruturas e instalações necessárias a essa prestação. O deslocamento da autoridade para o nível municipal é visto como um meio de tornar os sistemas públicos mais inclusivos, mais passíveis de influência e controle por parte de qualquer cidadão. Os partidários dessa ótica defendem, portanto, a devolução do poder e do controle à comunidade ou vizinhança local, como mecanismo ou estratégia para permitir, aos grupos desprivilegiados, a construção de uma base de poder capaz de pressionar a sociedade no sentido de maior mudança institucional. Em resumo, a passagem de poder para o nível do município ofereceria um meio de criar uma estrutura organizacional menos afeita às mudanças e injunções da política central e mais aberta e capaz de obter adesão e lealdade dos habitantes, possibilitando-lhes pensar em si próprios como uma força política.

Cada uma das duas óticas de descentralização, *per se*, parece apresentar uma série diferente de problemas de difícil solução. Os sistemas nacionais *administrativamente descentralizados* teriam dificuldades em obter integração horizontal, ou seja, acompanhar e coordenar as atividades de suas diversas agências na mesma ou em diferentes áreas geográficas. Os problemas seriam trabalhados de forma segmentar, com pequena atenção às políticas ou programas como um todo. E, obviamente, o poder continuaria, em boa medida, concentrado nos níveis superiores da hierarquia.

Já os sistemas *politicamente descentralizados* teriam dificuldades relativas à integração vertical das atividades governamentais, caracterizando-se por manifestações de paroquialismo e mesmo de exacerbação da política de clientela historicamente predominante no país. Outro problema seria a inviabilidade ou impossibilidade de formulação de objetivos nacionais e de atuação nesse sentido.

A discussão de tais questões nos reporta à visão crítica ou desfavorável à descentralização que, embora mais esparsa que a de sua defesa, também existe na literatura disponível. A afirmação de que essa visão seja menos abundante pode ser explicada por fatores diversos. Entre eles, destaca-se que, em geral, como tem havido predomínio de governos ou políticas centralizadas no Brasil, é mais estimulante e importante seu combate que sua defesa. De outro ângulo, o momento de redemocratização atual e de discussão e proposição de nova Constituição Nacional representa oportunidade para banimento de políticas autoritárias herdadas do regime anterior e a maioria dos brasileiros, recém-saídos dos 20 anos de governo ditatorial, parece identificar-se hoje mais com a idéia de descentralização que

com seu contrário. Além disso, porque sua aplicabilidade tem sido restrita, em termos de formas concretas, torna-se mais difícil ou desnecessário criticar a descentralização a fundo que imaginá-la ou propor a implementação de políticas a partir de seus pressupostos.

Os comentários desfavoráveis à descentralização costumam referir-se a tendências e propostas extremas e, em sua maior parte, não se reportam muito à questão da delegação administrativa da autoridade. A discussão central é a de "poder ao povo" ou aos cidadãos e aponta para o risco de reforço a elites locais, aumentando a distância entre ricos e pobres (ou minorias) ou, em outras palavras, de acentuação de padrões e papéis oligárquicos por parte de grupos locais. Outros aspectos analisados são a fragilidade dos governos municipais para desenvolver ações abrangentes e efetivas; o desconhecimento ou a subvalorização de forças técnicas, econômicas e sócio-políticas poderosas, que não abrirão mão de seus privilégios; e o aumento do nível de fricção social e conflito na localidade.

O que parece importante observar, e que os críticos das propostas de descentralização enfatizam, é que torna-se complicado conseguir solucionar os problemas sociais existentes na maior parte dos municípios brasileiros numa base estritamente local, seja ela buscada através do controle sobre a prestação de serviços públicos ou via organização política. As forças que mantêm situações de privação ou de falta de acesso a bens e serviços são muito resistentes e poderosas para serem combatidas apenas pelas chamadas ações locais ou da comunidade. De fato, na história do país, os mais significativos processos de reforma e modernização foram feitos por governos centralizadores. A passagem de certos poderes a grupos ou unidades municipais poderia possibilitar o melhor controle sobre a administração de funções e programas públicos localmente orientados. Esperar mais do que isso, afirmam os críticos da descentralização, numa sociedade cada vez mais complexa e volumosa, seria uma postura não-realista.

Finalmente, cumpre pensar que as teses referidas à descentralização, por si só, são algo vazias se não as preenche um projeto político nacional. Descentralizar seria decisão emanada de um Estado democrático e federativo. Mais que a técnica, é a política que lhe dará orientação, amplitude e factibilidade, no bojo de um processo de mudança sócio-política. Daí porque o tema se faz tão presente, enquanto objeto de estudo, no centro mesmo do processo de redemocratização pelo qual passa o Brasil atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTÔNIO, S. *Em torno da designação de Monarquia Agrária dada à primeira época de nossa história*. Lisboa, 1941.
- ARELARO, L.R.G.A. A descentralização na Lei 5692/71: coerência ou contradição? São Paulo, 1980. (Dissertação Mestrado).
- _____. Descentralização: uma forma de justiça social? *Revista Ande*. São Paulo, 1(nº 2): 61-63. 1981.
- BASTOS, C. As futuras bases da descentralização. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, (60/61): 177-194, jan./jul. 1985.

- CAMMACK, P. O coronelismo e o compromisso coronelista: uma crítica. *Cadernos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais*, (5): 1-20, mar., 1979.
- CINTRA, A.O. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. *Cadernos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais*, (1): 59-112, mar., 1974.
- DUARTE, N. *A ordem privada e a organização política*. 2ª ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1966.
- Entrevista com Barjas Negri, Secretário de Educação de Piracicaba. *Revista ANDE*, São Paulo, 1(2): 60-61, 1981.
- FAORO, R. *Os donos do poder — Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre/São Paulo, Globo/USP, 1975.
- GUIMARÃES, A.P. *Quatro séculos de latifúndio*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.
- IGLÉSIAS, F. Revisão de Raymundo Faoro. *Cadernos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais*, (3): 123-142, mar., 1976.
- MARTINS, I.G.S. Orçamentos municipais: reforma tributária, um imperativo? conferência pronunciada no Seminário. *O que municipalizar no ensino de 1º grau?* São Paulo, Fundação CENAFOR, 8 a 10 de maio de 1984.
- NUNES LEAL, V. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense, 1949.
- OLIVEIRA, V. *Populações Meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, v. 1, 1973.
- PORTER, O. & OLSEN, A. Some critical issues in government centralization and decentralization. *Public Administration Review*, 32, october, 1972, p. 571/588.
- SIMONSEN, C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1937.
- SOUZA, P.N.P. Facilidades e dificuldades da descentralização do ensino a nível municipal. *Documenta*, Brasília, (255), fev., 1982.
- TEIXEIRA, A. *A municipalização do ensino primário*, abril, 1957 (tese apresentada ao Congresso Nacional de Municipalidades).