

Descentralização na Colômbia: um modelo que se renova*

Gerardo Lubin Burgos Bernal **
Tatiana Rincon Covelli ***

Sumário: 1. Introdução; 2. A figura centralista e a reforma dos anos 80; 3. A descentralização na nova Constituição.

1. Introdução

Com o advento, nos anos 80, de um novo modelo de desenvolvimento, os países da América Latina tiveram de realizar profundas reformas que os ligassem ao nascente esquema de internacionalização da economia, sendo condição *sine qua non* para isso a abertura econômica. Nesse sentido, as mudanças no modelo de desenvolvimento têm acarretado a revisão da razão de ser do Estado e de sua organização e funcionamento, para torná-lo mais moderno e capaz de atender ao livre mercado e a sua finalidade social.

Na Colômbia, muitas reformas do modelo de desenvolvimento, do sistema político e da estrutura orgânico-funcional do Estado transitaram no Congresso e nos governos que se sucederam nos anos 70 e começos dos anos 80, mas nunca chegaram a cristalizar-se. Por diversas razões foi mantido um esquema de gestão do Estado fechado, protecionista, intervencionista e centralizado política, administrativa e financeiramente, o qual garantiu uma sobrevivência institucional importante. Contudo, esse modelo gerou crises, mostrando suas verdadeiras fissuras nos campos político, social e econômico.

Para os propósitos deste trabalho, o centralismo é a figura organizacional que serve de referência para mostrar a crise institucional do Estado toda vez que se manifestam suas grandes inconsistências, as quais, por oposição, vão servir para sustentar as estratégias utilizadas na redefinição do funcionamento do aparelho estatal em todos os seus níveis, em dois momentos: a reforma dos anos 80 e a reforma a partir da nova Constituição. Dessa maneira, o artigo apresenta a descentralização na Colômbia sem retirá-la do contexto do processo de modernização do Estado, enfatizando os elementos mais vitais a serem adotados e a modificação institucional que sua implementação provoca.

* Trabalho recebido em maio e aceito em jul. 1994.

** Administrador público da Escuela Superior de Administración Pública — Esap. Assessor para assuntos administrativos do Ministério da Saúde da Colômbia.

*** Doutor em Direito. Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana. (Endereço: Carrera, 10a. No. 24-76 Ap. 1101 A.A 58533 — Bogotá, Colômbia.)

2. A figura centralista e a reforma dos anos 80

A Constituição de 1886 definiu a Colômbia como uma República unitária, centralizada politicamente e descentralizada administrativamente, com as seguintes instâncias organizacionais no nível subnacional: departamentos, intendências, comissariados e municípios, cada qual administrada por um chefe — governador, intendente, comissário e alcaide, respectivamente —, e uma corporação administrativa de eleição popular: assembléia, conselho intendencial, conselho comissarial e conselho municipal.

A tais entidades foram atribuídas funções nominais que, para dizer a verdade, não lhes permitiram dispor de autonomia real de gestão, pois a estrutura em que se inseriam havia sido planejada para que a nação definisse seus papéis: o presidente da República designava governadores, intendentes e comissários; por sua vez, o governador nomeava os alcaides; as intendências e comissariados eram tutelados por um órgão do governo nacional, o Departamento Administrativo de Intendências e Comissariados (Dainco), tudo isso com a agravante de que a nação concentrava, em todo o seu aparelho institucional, as funções de normatizar, fixar políticas, coordenar, controlar e executar obras e serviços públicos.

Essa forma de gestão do Estado gerou uma série de fenômenos problemáticos em termos políticos, administrativos e financeiros. Na área política, a incapacidade do país para atender às responsabilidades de obras e serviços públicos básicos para a população e os espaços de decisão inacessíveis a cidadãos propiciaram, entre outras coisas, a proliferação, em todo o país, de movimentos sociais que reivindicavam água potável, saneamento, transporte e energia elétrica. Esses movimentos contaram, em múltiplas ocasiões, com o aval dos governos municipais e departamentais e das corporações subnacionais eleitas pelo povo.

Em matéria administrativa, a nação absorveu as funções mais importantes do aparelho público. Nesse processo, no período entre 1970 e 1980, aumentou em 150, aproximadamente, o número de suas entidades executivas — estabelecimentos públicos, empresas industriais e comerciais do Estado, sociedades de economia mista e entidades descentralizadas de segundo grau —, provocando concentração de responsabilidades e de burocracia, com um nível acentuadamente baixo de cumprimento de sua missão institucional.

No campo fiscal, o processo de gigantismo estatal em que a nação se engajou propiciou-lhe grande concentração de recursos públicos em detrimento das demais entidades subnacionais. No começo da década de 80, 85% dos recursos públicos iam parar no orçamento nacional, enquanto os restantes 15% eram repartidos entre departamentos, intendências, comissariados e municípios, que os investiam na sobrevivência de suas burocracias.

Nesse quadro de limitações e incoerências, a partir dos relatórios da Missão de Finanças Intergovernamentais (Wiesner/Bird, 1981) e da Comissão de Despesa Pública (1985), o governo de Belisario Betancur (1982-86) propôs uma estratégia para eliminar as desigualdades inter-regionais, redefinindo a administração

nacional, atribuindo competências às entidades territoriais e fortalecendo os erários municipais. Esse processo foi o começo das mudanças e da legislação sobre descentralização em três áreas básicas: administrativa, política e fiscal.

O processo estabelece como eixo fundamental de reforma o município, o seu fortalecimento fiscal e a redefinição de competências diante da nação e do departamento. No mesmo sentido, enfatiza a participação do cidadão como fator de desenvolvimento. É importante assinalar que nessa fase de descentralização está subjacente um claro interesse do governo em aproximar o cidadão da questão pública, com o objetivo de legitimar um Estado golpeado pela violência e a decomposição social.

A proposta descentralizadora dos anos 80 pode ser sintetizada, em seus resultados, da seguinte forma:

Eixo político

- eleição popular de alcaides para os municípios;
- criação de mecanismos de participação cidadã e comunitária: plebiscito, referendo, comitês de participação comunitária no campo social, participação comunitária nas diretorias das empresas de serviços públicos municipais.

Eixo administrativo

- novas funções para os conselhos municipais;
- transferência de competências do governo nacional para os municípios, atribuindo-lhes função de executores das obras e serviços públicos básicos;
- aparecem elementos de desenvolvimento institucional;
- fortalece-se o planejamento municipal e regional.

Eixo fiscal

- fortalecimento dos erários municipais, com a redefinição dos seus impostos mais representativos — predial, de indústria e comércio, circulação e trânsito;
- criação de recursos próprios;
- transferência de recursos do governo nacional para financiar o investimento municipal e departamental.

3. A descentralização na nova Constituição

Com a promulgação, em 1991, da nova Constituição, a Colômbia se torna um Estado social de direito, organizado sob a forma de república unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais, democrática, participativa e pluralista, garantindo com isso um modelo político-administrativo de redistribuição de poder entre a nação e as entidades subnacionais, a fim de dotá-las de independência para a gestão de seus interesses.

A norma constitucional define como entidades territoriais os departamentos, os distritos, os municípios e os territórios indígenas. No mesmo sentido, estabelece que o Congresso poderá outorgar o caráter de entidade territorial às regiões e províncias que se constituam nos termos ordenados pela Constituição e a lei. Dessa maneira, o país amplia o número de suas entidades territoriais, concedendo-lhes os seguintes direitos, que servem para demarcar sua autonomia:

- governar-se por autoridades próprias, eleitas pelo povo;
- exercer as competências que lhes sejam atribuídas pela Constituição e a lei;
- administrar os recursos e estabelecer os tributos necessários para o cumprimento de suas funções;
- participar das receitas nacionais.

Cabe frisar o fato de que, enquanto o processo de descentralização, entre 1983 e 1986, deu ênfase à sustentação de um discurso político baseado na democratização, na participação, na paz e no equilíbrio interterritorial, o novo processo orienta a descentralização para a distribuição interterritorial de competências e recursos, para a participação do cidadão e para a definição do município como entidade fundamental da divisão político-administrativa do Estado. Além disso, adquirem caráter de norma constitucional o fortalecimento da participação do cidadão mediante a eleição popular dos governadores, a consulta popular sobre decisões político-administrativas, o referendo, o voto programático, a revogação do mandato de alcaides e governadores, a ampliação do período de governo dos alcaides, conselhos municipais e assembleias departamentais, a separação das eleições municipais e departamentais das eleições nacionais, assim como o reordenamento funcional e de recursos do Estado entre os níveis de sua administração, em busca de cooperação, equidade e eficiência na gestão pública.

Essa proposta constitucional de redefinição funcional e atribuição de responsabilidades entre entidades traça um novo cenário para o gerenciamento público da nação, dos departamentos e dos municípios.

A nação deixa de ser executora de obras e serviços públicos e assume funções muito precisas de normatização, definição de políticas e controle dos serviços públicos básicos. Num artigo constitucional de caráter transitório, ordena-se ao go-

verno nacional que, no início de 1993, ponha suas entidades em harmonia com os dispositivos constitucionais e, em especial, com a redistribuição de competências e recursos, reestruturando essas entidades, fundindo-as ou suprimindo-as, de modo a assumir o seu papel fixador de políticas, de objetivos globais de desenvolvimento econômico e social, de promotor de investimentos nos setores de defesa e de relações internacionais, bem como de arrecadador de receitas para o cumprimento de suas funções e para redistribuição entre as entidades territoriais.

Aos departamentos são atribuídas funções de planejamento e de orientação da gestão dos municípios, além daquelas relacionadas com o investimento em programas e projetos de execução em suas áreas de competência, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social de seus territórios. Essas funções administrativas são de coordenação e complementação da ação municipal, no quadro da intermediação que deve prevalecer entre a nação e os municípios, e de prestação dos serviços públicos determinados pela lei.

É importante assinalar que ao departamento compete, na área social, planejar a execução dos serviços de saúde e educação e a redistribuição, entre os municípios, dos recursos alocados pela nação para esses setores sociais.

Finalmente, ao município, como célula básica da gestão do Estado, a Constituição atribui o financiamento, a administração e a execução dos serviços públicos básicos a ordenação do desenvolvimento de seu território, a promoção comunitária e o melhoramento das condições sociais e culturais de seus habitantes. É por essa razão que o município é definido como a instância governamental mais próxima do indivíduo e, logo, como a entidade em que se materializa o trabalho do Estado.

Referências bibliográficas

Constitución Nacional de Colombia, 1886. Santafé de Bogotá, Editorial Esap, 1990.

Constitución Política de Colombia, 1886. Santafé de Bogotá, Editorial Esap, 1991.

Departamento Nacional de Planeación. *Revista de Administración y Desarrollo*, 24(1), Santafé de Bogotá, 1993.

Esap, *El proceso de modernización en Colombia.* Santafé de Bogotá, 1993.

Fescol. *Las nuevas políticas rerritoriales* Santafé de Bogotá, Cerec, 1993.

Lei 60, de 1993. Santafé de Bogotá, Editorial Esap, 1993.