Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras*

Paulo Roberto Motta**

Sumário: 1. Premissas sobre participação e descentralização: a realidade brasileira; 2. Análise das experiências; 3. Ampliando o debate sobre descentralização e participação.

Palavras-chave: participação; descentralização.

Relocalizar o poder formal não significa necessariamente redistribuí-lo. Analisando algumas experiências brasileiras procura-se mostrar que conquistas democráticas, almejadas através da participação e da descentralização administrativas, dependem de alterações fundamentais nas relações entre o governo e a sociedade.

Participation and administrative decentralization: lessons from Brazilian experiences

Formal power reallocation does not necessarily mean that power has been redistributed. Analyzing some Brazilian experiences the author tries to show that the basic democratic conquests aimed through administrative decentralization and participation depend on deeper changes in the relationship between government and society.

1. Premissas sobre participação e descentralização: a realidade brasileira

Nos últimos anos, a busca de alternativas para a modernização da gestão pública brasileira tem sido altamente influenciada pelas idéias de participação e descentralização.

Em um país onde atrasos sociais e econômicos eram sempre associados a centralismo e autoritarismo, nada mais natural que a descentralização político-administrativa aparecesse como proposta inicial, se não por mera contraposição à prática histórica da centralização.

A descentralização constituiria o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais antes submissos e dependentes do poder central. Além do mais, a descentralização facilitaria novas formas de participação democrática por permitir a articulação e a agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político.

Assim, as propostas de descentralização apresentavam-se atrativas, pois insinuavam que os ideais democráticos seriam mais bem alcançados.

* Este trabalho faz parte do projeto Pesquisa sobre Reforma do Estado, realizado através de convênio da Fundação Getulio Vargas com a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Os trabalhos de pesquisa sobre o fórum de Sertãozinho e sobre a implantação do Suds em São Paulo foram realizados, respectivamente, pelas pesquisadoras Maria Stella Reis e Maria Inês Barreto, às quais o autor manifesta os seus agradecimentos.

** Vice-diretor da EBAP/FGV.

Essas propostas tornaram-se comuns nas nações em desenvolvimento que procuravam construir uma gestão pública mais democrática, pois participação[1] e descentralização[2] implicam redistribuição dos recursos de poder político.

No entanto, no mundo contemporâneo, a idéia de uma administração pública mais descentralizada e participativa não se restringiu aos países em desenvolvimento. Nas nações mais avançadas verificam-se também propostas e reformas em oposição aos centralismos governamentais. Essas propostas serviram para adicionar novas idéias e justificativas às pressões descentralizadoras nos países em desenvolvimento.[3]

Nos países desenvolvidos a centralização esteve em grande parte associada à industrialização e aos programas públicos de bem-estar social.

A princípio, o desenvolvimento industrial provocou a formação de poderosos conglomerados produtivos e a criação de sindicatos de ação nacional. A intervenção do Estado se fez necessária sobretudo na ação reguladora, incentivadora e mediadora da atividade econômica, para se contrapor ao poder dos novos grupos emergentes. Assim, surgiram grandes sistemas administrativos e empresas públicas que aumentaram significativamente os aparatos estatais centrais.

Após a II Guerra Mundial, a centralização acentuou-se já em função de um maior compromisso político com o bem-estar social. Foi necessário ampliar a ação pública na

---

[1] A partir da década de 70, acentuou-se, na teoria e na prática administrativas, a perspectiva do envolvimento direto do cidadão na administração pública. Desenvolveram-se formas participativas de gestão, tanto como valor democrático quanto como instrumento de eficiência e impacto da decisão pública. A partir do movimento da Nova Administração Pública, consolidaram-se muitas das propostas sobre o tema. Para uma perspectiva sobre a evolução da idéia de participação na gestão pública, ver por exemplo as coletâneas: Marini, Frank (coord.). *Toward a new public administration*. Scranton, Chandler Press, 1971; Administration et Société. *Revue Française d'Administration Publique* (26), avr./juin 1983; Changing epochs of public administration. *Public Administration Review*, *49*(2), Mar./Apr. 1989; e as coletâneas sobre experiências participativas de Langton, S. *Citizen participation in America*. Lexington, Heath, 1978, e, especialmente sobre a América Latina, a de Cunill, Nuria. *Participación ciudadana*. Caracas, Clad, 1991.

[2] As controvérsias sobre centralização e descentralização sempre foram intensas na teoria administrativa aplicada ao desenvolvimento. Nos últimos anos tem prevalecido a proposta de que o desenvolvimento econômico-social, bem como o exercício pleno da cidadania, só é possível com uma política de devolução do poder e fortalecimento claro das administrações locais. Ver Esman, Milton & Uphoff, Norman. *Local organizations: intermediaries in rural development*. Ithaca, Cornell University Press, 1984; Esman, Milton. *Management dimensions of development: perspectives and strategies*. West Hartford, Kumarian Press, 1991. chap. 3; Smith, B. C. *Decentralization: the territorial dimension of the state*. London, Allen & Unwin, 1985; a coletânea de Cheema, G. S. & Rondinelli, D. *Decentralization and development: policy implementation in developing countries*. Beverly Hills, Sage, 1983. As propostas relativas à centralização foram mais intensas na década de 60 e originavam-se, em grande parte, das idéias de concentração do poder político e capacidade de investimentos econômicos, segundo prioridades nacionais. Por exemplo, a proposta de que a centralização é fator de eficiência e é necessária ao desenvolvimento por causa da inerente fragilidade das administrações locais encontra-se em Mouzelis, Nicos. *Organization and bureaucracy*. Londres. Routledge and Kegan Paul, 1967; e Holt, Robert & Turner, John. *The political basis of economic development*. Princeton, D. van Nostrand, 1966. Vale recordar também que as controvérsias históricas sobre centralização e descentralização foram acompanhadas, na teoria administrativa, por algumas sistematizações que refletiam as idéias principais da época. Por exemplo, Porter, David & Olsen, Eugene. Some critical issues in government centralization and decentralization. *Public Administration Review*, *36*(1):72-84, Jan./Feb. 1976; Seidman, Harold & Gilmour, Robert. *Politics, position and power*. New York, Oxford University Press, 1986.

[3] Afora outras dimensões de gestão pública e organização política que serão tratadas mais adiante, vale mencionar a grande tendência à descentralização verificada no mundo contemporâneo. Essa tendência, que serviu de inspiração a reformas em vários países, foi registrada em estudos modernos, tanto em relação à gestão pública quanto privada. Ver Naisbitt, John. *Megatrends*. New York, Warner, 1982; e mais recentemente Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventing government*. New York, Plume, 1993. Ver ainda a introdução de Robert Denharot e Edward Jennings em coletânea por eles organizada, *The revitalization of the public service*. Columbia, University of Missouri, 1987.

área social, não só criando novas entidades prestadoras de serviços mas, sobretudo, centralizando a administração social para garantir-lhe uma sobrevivência financeira mais sólida.

No entanto, há pouco mais de 20 anos, iniciou-se nos países desenvolvidos[4] um questionamento sobre a centralização política. Comunidades locais e regionais sentiam-se lesadas em seus interesses na medida em que cediam poder a governos centrais. Questionava-se que o governo central e seus aparatos administrativos eram dominados por grupos políticos, ou mesmo religiosos e étnicos, que contradiziam aspirações locais.

Exemplos mais visíveis e que freqüentaram o noticiário jornalístico nas últimas décadas são encontrados em países como Bélgica, Canadá, Espanha, Reino Unido (Irlanda do Norte), URSS e em países do Leste europeu. Nesses países, verificaram-se sérios movimentos questionadores da identidade nacional, em contraposição a culturas locais e reivindicadoras de descentralização e autonomia.

Os movimentos de descentralização também se expandiram em outros países desenvolvidos, mais em função da crença de que o forte aparato administrativo central inibia direitos básicos de cidadania, que deveriam ser conquistados e mantidos em nível local. Assim, surgiram propostas para maior participação comunitária a fim de contrapor-se a interesses burocráticos e políticos que se formavam nas administrações centrais.

Vale mencionar ainda que as tendências descentralizadoras tiveram impulso também em função das novas conquistas tecnológicas e de novas formas de organização industrial e comercial.[5] As formas modernas de exercício da atividade produtiva usufruem de maior descentralização e da inserção das comunidades e das clientelas na perspectiva da organização produtiva.

O movimento de descentralização nos países desenvolvidos concorre para divulgar as seguintes crenças ou propostas:

a) necessidade de se instituir políticas de "devolução" do poder usurpado;

b) descrença nos aparatos administrativos centrais, vistos como distantes, inacessíveis, ineficientes e desinteressados do bem-estar comunitário; e

c) reestruturação da vida político-administrativa local, não só para a prestação de serviços antes centralizados, mas também para permitir o exercício mais eficiente dos direitos de cidadania.

No Brasil, há algumas décadas pensava-se que o crescimento do Estado levaria naturalmente à solução de problemas sociais e econômicos, bem como acarretaria uma deficiência acentuada na gestão pública. Assim, estimulou-se o crescimento do Estado para: a) atender propostas desenvolvimentistas através de projetos públicos de grande escala, em sua maioria executados por antigas e novas empresas públicas; e b) garantir maior eqüidade social no atendimento das demandas públicas. Entretanto, foi-se consta-

---

[4] Para um sumário comparativo das tendências recentes à descentralização em países desenvolvidos (Grã-Bretanha, EUA, Alemanha e França) ver Walker, David. Descentralización: tendencias recientes y perspectivas desde un enfoque administrativo comparado. *Revista Internacional de Ciências Administrativas*, 57(1): 127-47, mar. 1991.

[5] Ver Motta, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro, Record, 1991. cap. 5 e 6.

tando, ao longo do tempo, que apesar de alguns progressos importantes, na realidade, o crescimento do Estado levou a: a) déficits públicos acentuados, crises financeiras, ineficiência e maior descrédito da população em relação à gestão governamental; e b) menos eqüidade social, com manutenção de privilégios a grupos preferenciais e discrepâncias sociais e econômicas mais acentuadas.

Portanto, reverteu-se o pensamento que o crescimento do Estado seria suficiente para garantir maior eqüidade, tanto nas decisões distributivas como no acesso da comunidade aos órgãos da administração pública.

A experiência histórica mostrou que a simples expansão das atividades do Estado serviu menos ao propósito de alcançar maior eqüidade e eficácia na administração pública do que ao desenvolvimento de formas de inserção de novos grupos no sistema de clãs e grupos preferenciais vigentes. A expansão do Estado se fez sem alterar substancialmente as relações Estado/sociedade.

O Estado brasileiro, sobretudo no que se refere à sua máquina administrativa, possui ainda fortes remanescências de uma sociedade tradicional de características semifeudais. A burocracia pública tem sido um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional; uma forma de organização e administração que obedece menos a razões técnico-regionais e mais a critérios de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais.[6]

Esses grupos dominam a máquina administrativa para garantir interesses próprios e a proteção mútua de seus membros. Procuram o acesso a recursos públicos para reforçar a lealdade política de base e preservar a liderança sobre determinados setores da comunidade. Dominam máquinas partidárias para evitar que alternativas de política pública, contrárias aos seus interesses, sejam consideradas no processo decisório governamental. Controlam estruturas burocráticas de governo para garantir, durante longos períodos de tempo, o uso preferencial de grandes fatias do orçamento.

O uso de recursos públicos é o mecanismo básico de preservação do poder, pois esses recursos são usados menos para atender a demandas e necessidades reais da comunidade e mais para satisfazer, através da troca de favores ou de outras formas, os interesses particulares do grupo. Como a lealdade dos membros é maior ao grupo do que à instituição pública, são capazes de manter a coalizão a qualquer custo, inclusive às expensas do aumento indefinido do déficit governamental.

Esses grupos preferem as áreas sociais para seu domínio burocrático por serem mais diretamente ligadas às maiores demandas da população. São, portanto, áreas privilegiadas para o exercício do assistencialismo e do paternalismo; propiciam ao líder do grupo o exercício da "bondade" através da concessão de benefícios e favores com o dinheiro público. Assim, os líderes políticos podem favorecer segmentos da população sob sua influência, fazendo-os crer que o benefício concedido é mais uma concessão pessoal do líder, e não um direito individual ou um valor de cidadania. O resultado final é sempre o reforço do poder e da liderança tradicionais.

Nesse sentido, para compreender as ações de reforma na administração pública brasileira, há que se considerar as seguintes premissas:

---

[6] Sobre características da administração pública numa sociedade pré-capitalista ver Motta, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, *21*(4), out./dez. 1987.

a) O sistema administrativo existente, se for visto segundo lógica da gestão moderna, pode parecer altamente irracional, mas para os grupos preferenciais que dele se servem consiste num sistema lógico e altamente racional.

b) Em um sistema desenhado e dominado por grupos preferenciais, a formulação de políticas em resposta a demandas de grupos sociais marginalizados se faz por paternalismo, acomodações e concessões que não afetem a estrutura do sistema.

c) Os grupos que dominam o sistema administrativo não se constituem de pequenos grupos de aproveitadores ou perturbadores marginais da ordem; são grupos altamente organizados e institucionalizados dentro do sistema político.

d) A carreira do chefe ou líder de um grupo preferencial se faz no sentido de maximizar os benefícios obtidos para o seu grupo político.

e) A lealdade desses grupos à instituição pública em que estão inseridos é quase nula; assim, circulam facilmente entre repartições, procurando obter melhores benefícios independentemente dos danos que causam, tanto aos interesses, quanto ao orçamento públicos.

No Brasil contemporâneo, a democratização, os novos processos eleitorais e os novos dispositivos constitucionais ajudam a levantar ou a reacender expectativas sobre mais e melhores serviços, o que pode facilitar maiores rupturas nas estruturas políticas tradicionais e o surgimento de novas formas de gestão.[7]

---

[7] A participação da comunidade na gestão pública tem sido proposta constante para a descentralização democrática e efetiva no Brasil. Quando da elaboração da Constituição de 1988, alguns estudos sobre descentralização recomendavam a participação popular como forma de evitar uma descentralização falsa no sentido da democratização do país. Dentre essas propostas vale ressaltar a de José Roberto Felicissimo, que faz uma análise crítica das implicações do processo de descentralização no Brasil. Ele vê a descentralização como uma forma tanto de fortalecer a democracia quanto de camuflá-la. Para a efetiva descentralização e desconcentração do poder, considera necessário não só a ampliação da participação local como também a renovação dos instrumentos tradicionais de gestão pública. Ver Felicissimo, J. R. Os impasses de descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. *Revista de Administração de Empresas, 32*(1):6-15, jan./mar. 1992. Adelaide Baeta propõe o estímulo à participação nas decisões públicas locais para superar os centros tradicionais de poder que dominam o governo local, apesar da descentralização formal do poder. Ver Baeta, Adelaide. Administração municipal e descentralização política: notas para uma discussão. *Revista de Administração Pública, 23*(4):100-3, ago./out. 1989. Celina de Souza enfatiza o reconhecimento que a Constituição de 1988 concede à atuação das associações representativas na vida política do município. Esse reconhecimento não só legitima como torna possível o planejamento mais democrático na administração municipal. Souza, Celina de. Política urbana e participação popular. *Revista de Administração Pública, 23*(4):110, ago./out. 1983. Isabel Gomez de Souza, analisando experiências de administração participativa em vários municípios brasileiros, preconiza que para um novo relacionamento Estado-sociedade é necessário que o próprio Estado assuma também a tarefa de organizar os comandos populares para que participem da administração pública local. Souza, Isabel Gomez de. A estratégia participativa de administração pública. *Revista de Administração Pública, 21*(1):44-53, jan./mar. 1987. Citando várias constituições, que a partir da década de 70 passaram a regulamentar a atuação de movimentos sociais de representação, Lídice Maduro mostra a relevância desses movimentos para a construção da democracia. Analisa experiências das associações de bairros, no Rio de Janeiro, para mostrar que a importância dos movimentos depende tanto da capacidade de agregação de interesses quanto do poder político de incorporar essas formas participativas. Maduro, Lídice. Participação e movimentos sociais. *Revista de Ciência Política, 29*(4):49-66, out./dez. 1986; e Lobo, Thereza. Descentralização — uma alternativa de mudança. *Revista de Administração Pública, 22*(1):14-24, jan./mar. 1988.

Vários estudos específicos sobre a realidade brasileira também propuseram uma interligação mais nítida de participação e descentralização. Por exemplo, Fany Davidovich questiona a descentralização do poder como válvula de escape para a crise fiscal do Estado e a participação popular como forma de legitimar o aparato

A consciência da ineficácia da administração pública em relação à eqüidade política, econômica e social tem aguçado as propostas para não só redefinir as funções do Estado, mas também contornar as instituições públicas existentes. Por exemplo, a proliferação de organizações não-governamentais (ONG) e de grupos comunitários diversos tem contribuído para o surgimento de propostas para passar à sociedade uma série de tarefas antes vistas como exclusivas do Estado. Por outro lado, a participação comunitária tem sido um dos instrumentos mais usados para garantir a influência na gestão de órgãos públicos e a representatividade política.[8]

As propostas contemporâneas deixam implícitos:

a) a descrença nos mecanismos políticos tradicionais e nas instituições especializadas, como os partidos políticos, para apresentar novas alternativas de política pública;

b) a visão de que os governos agem, prioritariamente, para beneficiar grupos preferenciais e ajudar a manter a coalizão de poder; e

c) o reconhecimento de que existem barreiras burocráticas intransponíveis na administração pública, tanto para a obtenção de serviços rotineiros, quanto para o recebimento de atenção social, como saúde e educação.

Em países em desenvolvimento com experiências similares à brasileira tem-se verificado que as forças políticas emergentes não chegam ao poder por retração voluntária dos grupos preferenciais. Novos espaços, regras e estruturas políticas, que repartam e unam novos recursos de poder, são necessários para garantir a representação de novos grupos sociais.

Nesse sentido, a participação e a descentralização são instrumentos privilegiados.

---

burocrático, mas defende o poder local em contraposição ao poder municipal. Ver Poder local e município, algumas considerações. *Revista de Administração Pública*, 27(1):5-14, jan./mar. 1993.

Alguns autores que pesquisaram a área dos serviços de saúde são enfáticos em propor a descentralização acoplada à participação na gestão como forma de garantir a eficácia e a democratização na prestação dos serviços. Pedro Jacobi trabalha a idéia de que a participação é o instrumento mais adequado para construir uma gestão democrática aliada à idéia da descentralização efetiva de competências e recursos em: Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 26(2):32-43, abr./jun. 1992; José Rodrigues Filho trata a descentralização como pré-requisito para a participação popular no desenvolvimento em: Participação comunitária e descentralização dos serviços de saúde. *Revista de Administração Pública*, 26(3):119-29, jul./set. 1992; e Luciano Junqueira e Rose Marie Inososa propõem que a inovação e a maior eficácia nos serviços públicos de saúde dependem de flexibilidade, participação e descentralização: Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica de eficácia. *Revista de Administração Pública*, 26(2):20-31, abr./jun. 1992.

[8] A participação das classes populares tem sido analisada como forma de construção da cidadania através dos movimentos sociais urbanos. José Álvaro Moisés e colegas analisam, na coletânea *Cidade, povo e poder* (Rio de Janeiro, Cedec/Paz e Terra, 1982. v.5), as contradições, possibilidades e limitações dessa participação. Nessa coletânea, merece atenção especial os textos de José Álvaro Moisés, O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais e o de Edson Nunes e Pedro Jacobi, Movimentos populares urbanos, poder local e conquista de democracia. Ver ainda Boschi, Renato. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo, Vértice, 1987; e Gondim, Linda. Dilemas da participação comunitária. *Revista de Administração Municipal*, 351.

2. Análise das experiências

No estudo das experiências de descentralização e participação, a preocupação central foi ilustrar duas formas de redistribuição de recursos de poder. No primeiro exemplo, trata-se de uma experiência de participação comunitária em Sertãozinho, interior de São Paulo, onde o acesso a recursos de poder iniciou-se na base da sociedade.

No segundo exemplo, trata-se de uma experiência inversa, onde a transferência de poder foi programada por leis e, inclusive, disposições constitucionais. Ilustra o segundo caso a implantação do Sistema Único e Descentralizado de Saúde (Suds) no estado de São Paulo.

Nessas análises, o conceito de descentralização[9] é usado na sua perspectiva administrativa, isto é, significando toda transferência de poder, autoridade e responsabilidade, antes restritos a instâncias administrativas superiores. Na perspectiva administrativa, a descentralização é vista como uma das muitas formas de se dividir e especializar o trabalho. Nessa visão, descentralização é algo dinâmico e contextual, incorporando dimensões sociais, econômicas e políticas. Por exemplo, na perspectiva administrativa, os conceitos jurídicos de descentralização e desconcentração se confundem na mesma idéia de transferência de poder e autoridade.

A participação é vista como a assunção, por parte da comunidade, de recursos de poder e influência sobre a decisão pública. Essa participação inclui não só a representação perante autoridades constituídas, mas também a formação de novas instâncias de agregação de interesses para influenciar decisões que afetam a comunidade.

Na perspectiva administrativa, presume-se que a população em geral não compreende nem possui informações sobre repartição de funções ou de receitas entre esferas de governo. A demanda da população por serviços e atendimento a necessidades básicas se faz indiferentemente da consciência acerca de distinções jurídicas e é canalizada para a autoridade pública mais próxima.

Portanto, os estudos sobre descentralização e participação na gestão pública tomam como origem a instância de poder que inicialmente se propõe atingir, independentemente das relações jurídicas já estabelecidas.

A tentativa da participação conquistada: o caso de Sertãozinho

Sertãozinho é um município paulista localizado na rica região de Ribeirão Preto, com uma das maiores rendas *per capita* do país e o *status* de grande produtor de açúcar e álcool. Ao longo de décadas, Sertãozinho constituiu um parque industrial voltado para o atendimento das necessidades da agroindústria, o qual é responsável por mais de 30% dos empregos da sua população economicamente ativa.

---

[9] Para uma revisão dos conceitos modernos sobre descentralização na gestão pública ver a coletânea coordenada por Nuria Cunill. *Descentralización político-administrativa; bases para su fortalecimiento*. Caracas, Clad, 1990, especialmente o trabalho de Rofman, Alejandro. El proceso de descentralización en América Latina: causas, desarrollo, perspectivas. Ver também a sistematização de idéias sobre programas de descentralização, realizada pelo Banco Mundial, conduzida em Rondinelli, Dennis et alii, *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*. Washington, World Bank, 1984; e também Rousseau, Mark & Zariski, Raphael. *Power and decentralization: concepts and theories*. New York, Praeger, 1987.

No segundo semestre de 1990, com a crise nacional do álcool, as cinco usinas e duas destilarias de Sertãozinho deixaram de comprar os equipamentos produzidos pelas indústrias do município, principalmente a indústria metalúrgica. Essa indústria, por sua vez, reduziu as jornadas de trabalho, realizou alguns cortes de pessoal e programou grande número de demissões. As repercussões no comércio e nos serviços também foram imediatas.

O cenário das demissões em massa mobilizou o Sindicato dos Metalúrgicos de Sertãozinho — o mais atuante do município — para promover negociações com a elite empresarial local. Essa elite é constituída de grandes proprietários de terra e usineiros com grande poder de decisão e influência, não só na região, mas também no âmbito estadual e nacional.

A idéia de promover as negociações surgiu para evitar as demissões em massa que já se programavam, e tentar reverter ou minimizar a grande recessão que se visualizava no município. O objetivo era tomar medidas práticas, emergenciais e cooperativas de contenção dos efeitos da crise nacional que se manifestava de forma intensa em Sertãozinho.

Em um meio conservador pouco acostumado ao diálogo e à negociação, as possibilidades de choques e impasses entre o sindicato e os patrões eram bastante elevadas. Em grande parte, os conflitos trabalhistas eram permeados por forte polarização de ordem político-partidária, de tal forma acirrados, que qualquer indício de conotação partidária, sobretudo se por parte dos trabalhadores, era suficiente para a recusa do diálogo por parte dos empresários e representantes da elite econômica.

Assim, foi necessário envolver vários outros atores sociais, principalmente o promotor público local, que passou a exercer papel de liderança na formação do pacto. O promotor público do município foi procurado porque, além de não ter vínculo econômico ou político partidário, vinha ganhando credibilidade junto a alguns movimentos sociais, através da sua atuação voltada significativamente para a proteção dos trabalhadores e da comunidade em geral contra ilegalidades praticadas pelos usineiros, empreiteiros de mão-de-obra, empresariado e até autoridades. Seus principais instrumentos eram as ações coletivas públicas. Nesse sentido, o promotor público foi aos poucos desempenhando o papel de canal institucionalizado de intermediação entre a comunidade e os detentores do poder econômico. O próprio significado e importância de que goza a instituição Ministério Público contribuíram positivamente para o respeito, pelo menos formal, que a elite e as autoridades lhe tinham.

O promotor identificou-se imediatamente com a causa trazida pelo presidente do sindicato, entendendo inclusive que essa não deveria ser uma causa exclusiva dos trabalhadores metalúrgicos. A solução desse impasse necessitaria do apoio da sociedade e das autoridades governamentais.

Apesar da amplitude e da abrangência dos problemas da crise, a questão-chave daquele momento era conter as demissões. Com o objetivo de reunir as partes interessadas para tentar o entendimento, o promotor público deu início a um trabalho de "convocação" ao diálogo, assumindo assim o papel de mentor e coordenador do inédito empreendimento: o pacto social.

Ao promotor coube o trabalho de romper os estereótipos que marcaram por muito tempo as relações antagônicas com os trabalhadores. Havia resistências e dificuldades de ambos os lados. Segundo os empresários, a conduta do Sindicato dos Metalúrgicos era marcada pelo radicalismo e pela violência. Mas também não interessava aos empresários discutir sobre as demissões: essas eram necessárias devido às pressões recessivas que sofriam.

O plenário da Câmara Municipal foi cedido para a realização de reuniões entre sindicatos e empresários. onde se buscaria encontrar alternativas e soluções emergenciais para as demissões em massa.

Foi-se estabelecendo um clima de maior confiabilidade entre as partes, e as alternativas foram surgindo graças ao acompanhamento intensivo do mediador e o envolvimento de outros atores sociais, como alguns vereadores, organizações locais e a própria prefeitura. O resultado foi a inibição das demissões em massa através de acordo sobre a adoção de medidas que amenizassem o efeito das demissões e contivessem aquelas que estariam por se realizar. Algumas garantias aos demitidos, tais como assistência médica e cesta básica, podem ser citadas. Os sindicatos se comprometeram a não promover greves por aumentos salariais enquanto a situação não se normalizasse novamente, por prazo de três meses, durante o qual as empresas não demitiriam em massa. O importante, naquele momento, era conter a recessão através de um esforço conjunto e consensual.

A prefeitura contribuiu no sentido de amenizar os problemas dos desempregados, parcelando seus impostos e taxas e garantindo o fornecimento de água e energia elétrica aos inadimplentes.

Esses resultados reverteram em grande impacto positivo dentro e fora do município de Sertãozinho. A imprensa divulgou amplamente o sucesso alcançado pelo Pacto Caipira, numa época em que ocorria o debate em torno das possibilidades da criação de um pacto social em âmbito nacional.

O sucesso obtido e a continuidade das reuniões do pacto permitiram extrapolar o tema das demissões e examinar outras questões de interesse local. Com a participação assídua dos representantes de associações de classe, sindicatos de trabalhadores, associações de moradores, comércio e indústria, e outros municípios interessados, o pacto foi-se consolidando como espaço de discussões e negociações em torno de diversas questões, passando a ser denominado *Fórum Democrático de Sertãozinho*.

Nessa fase, o fórum entrou em debates sobre temas importantes do cotidiano da comunidade local. Dentre esses temas, vale ressaltar a criação de um novo distrito industrial e de um *cinturão verde* em torno do município. A idéia da criação de um novo distrito industrial, através da instalação de microempresas, originou-se pelo aprofundamento das discussões sobre os altos preços praticados pelos supermercados no município. Dentre os fatores de encarecimento estava o frete. A razão é que os supermercados eram obrigados a comprar grande parte de seus produtos, principalmente os agrícolas, fora da região, pois a cultura da cana ocupava mais de 90% das terras cultiváveis.

Assim, associada à idéia de um distrito industrial, surgiu a proposta de criação de um *cinturão verde* em torno do município: uma área de um quilômetro de extensão no perímetro urbano seria obrigatoriamente destinada à policultura, para abastecimento local.

A proposta de criação de um novo distrito industrial, formado por micro e pequenas empresas, traria muitos benefícios ao município. Além de baixar os custos dos supermercados locais, geraria novos empregos, diversificando e dinamizando a economia local.

Essas propostas nasceram e foram se desenvolvendo no seio do fórum. Eram defendidas, inclusive, pelos supermercados. Contudo, apesar dos esforços de articulação das entidades e vereadores participantes, as propostas não passaram de projetos. Contra elas erguia-se uma série de barreiras ora burocráticas, ora políticas.

Duas razões básicas podem ser citadas:

a) as terras que circundam o perímetro urbano são de propriedade de pequenos produtores de cana, pertencentes à comunidade. Estas terras formam a periferia dos latifúndios. Desapropriá-las significaria prejudicar a própria comunidade; e

b) essas propostas pareciam perigosas para os grupos de poder — grandes proprietários rurais. A comunidade conscientizava-se de que a monocultura latifundiária impede ações de diversificação da economia para o desenvolvimento local e fica concentrada em poucas mãos, não sendo revertida positivamente para o município. Pelo contrário, nos períodos de entressafra, por exemplo, contingentes de desempregados da agricultura (os bóias-frias) dirigiam-se à cidade, acarretando problemas urbanos, tais como a formação de favelas e cortiços na periferia.

Contra esse perigo do fortalecimento da consciência e do poder da comunidade, as lideranças políticas, atreladas à elite econômica, acionaram os mecanismos de seu poder de veto, seja na Câmara Municipal, seja nos meandros do Poder Executivo, criando barreiras quase intransponíveis à aprovação e/ou viabilização desse tipo de proposta.

As propostas de contenção da crise na primeira fase do fórum não sofreram rejeição. Eram de natureza conjuntural. O distrito industrial ampliaria o direito de livre iniciativa e o número de pequenos e médios proprietários. Criar-se-ia um novo poder político urbano que ameaçaria o poder político tradicional, baseado na grande propriedade latifundiária.

À medida que as questões estruturais entraram em pauta, o fórum começou a perder força e capacidade de ação. Com a impossibilidade de romper a estrutura de poder, e a prefeitura cerceada em ações inovadoras, o fórum restringiu-se a um espaço de debates. O fórum democrático de Sertãozinho não representou, na verdade, a ascensão, por parte da população, de qualquer função institucionalizada do poder público; não significou tampouco a transferência formal de poder ou de funções, antes realizadas pela prefeitura, a um grupo específico.

O interessante a notar nessa experiência é que o fórum não faz parte do sistema político institucional formal do município. Ali foi criado um espaço público, não-institucionalizado, plural e de caráter não-partidário, onde representantes da sociedade local empreendiam debates sobre questões pertinentes ao município; desse espaço emanavam decisões e ações executadas diretamente pela sociedade ou com o auxílio da prefeitura e demais instituições políticas. Normas e procedimentos foram aceitos por todos e os conflitos não foram reprimidos ou cabulados.

Do lado positivo, a experiência ensina que a participação, mesmo que construída fora do sistema político formal, pode ser uma relação de aprendizado sobre novos valores e formas de gestão pública; constitui, sobretudo, uma forma de democratizar algumas relações sociais.

Por exemplo, mesmo em um contexto de maior antagonismo nas relações econômicas entre capital e trabalho, foi possível amenizar os conflitos e resolver alguns problemas através de uma negociação em que as relações privadas e o poder público agiram sob a forma de um pacto consensual.

Por outro lado, a relação local e descentralizada do poder político institui novos recursos de influência de grande potencial transformador. O fórum, por ser uma instância política de certa forma fora das estruturas formais de poder, permite que os interesses de grupos antes marginalizados sejam representados com maior autenticidade e com maior possibilidade de influenciar decisões coletivas. Nesse sentido, o fórum serviu de exemplo para a democratização das relações sociais, sem que as estruturas de poder tenham sido abaladas.

O fórum mostrou ser ainda uma instância de aprendizado democrático, de solução de alguns conflitos sociais e de redução de receios de um grupo em relação a outros. Em

outras palavras, constituiu-se em espaço para o avanço democrático, por meio da inserção de novos valores e do exercício da conciliação e da mediação.

No entanto, o fórum por si só não conduziu a revisões nas estruturas de poder dominadas pela elite econômica local. Assim, do ponto de vista negativo, o fórum não pôde prosseguir desde o momento em que as suas propostas ameaçavam as estruturas de dominação política. Funcionou e progrediu dentro do espaço reservado pelos limites do poder político vigente.

O papel da prefeitura foi ilustrador do progresso do fórum. No início — isto é, no caso das demissões —, o papel do prefeito foi de apoio e colaboração bastante claros. Contudo, no desenrolar dos fatos, o prefeito passou a enviar às reuniões um representante, ao qual não delegava poder de decisão e nem de manifestação: uma presença formal. Para as decisões cuja realização dependesse ou tangenciasse o campo de ação da prefeitura, eram constituídos grupos de representação do fórum para ir ao prefeito discutir e convencê-lo a cooperar. A posição do prefeito era de não-interferência no espaço do fórum, porém não lhe interessava apoiá-lo. A justificativa era de que não poderia realizar ações que não fossem de sua competência.

Outro fator relevante, nesse mesmo sentido, diz respeito à participação da Câmara Municipal. Apesar de ter cedido o espaço físico para as reuniões, a política da não-interferência marcou a postura dessa instituição perante o fórum. A câmara chegou a aprovar por unanimidade a existência do fórum, e foi influenciada por sua ação. Os projetos originados no fórum e enviados à câmara para aprovação eram submetidos a uma apreciação mais dedicada e cautelosa do que o normal, sendo em boa parte aprovados.

Contudo, como já mencionado, nem todos o projetos foram recebidos positivamente pela câmara. Algumas questões que emanavam das discussões do fórum eram bastante controversas: questionavam o próprio modelo de desenvolvimento econômico da região: monocultura, latifúndio e grande concentração da renda.

O grau da importância política e do potencial de transformação social do fórum democrático, no município e na região, pode ser medido pela intensidade da força gerada pelas alianças políticas e econômicas contrárias ao seu desenvolvimento.

Apesar das pressões contrárias, a experiência mostrou que a participação é viável e que a conjunção de movimentos sociais em espaços comuns de discussão, onde o eixo é a negociação, contribui para o aprofundamento da democratização das relações sociais e, conseqüentemente, para a democratização das próprias instituições, na medida em que força a modernização das principais lideranças políticas.

A tentativa da descentralização planejada: o caso do Suds[10]

A implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, em São Paulo, foi viabilizada pela existência de um contexto político favorável, caracterizado pela convergência de interesses e vontades políticas manifestadas nas esferas federal e estadual.

No âmbito federal, destacou-se o compromisso político com a implantação da reforma sanitária, iniciada em 1988. No nível estadual, não só existiam reformas administrativas

[10] Esses estudos sobre a experiência do Suds em São Paulo foram realizados por Maria Inês Barreto. Em adição, vale notar também o excelente trabalho de Luciano Junqueira e Rose Marie Inososa: Descentralização do modelo de prestação de serviços de saúde em São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 24(4):7-25, ago./out., 1990.

anteriores que postulavam idéias semelhantes, como também registrou-se a tendência municipalizante do então governo estadual.

Verificou-se, nessas instâncias, consenso quanto à importância da implantação de um novo modelo que incorporasse os pressupostos defendidos pelo movimento da reforma sanitária. Dentre os aspectos consensuais estabelecidos à época destacam-se a importância atribuída à integração das ações de saúde e à necessidade de alteração do papel do Inamps, que deveria passar a assumir funções de coordenação e de co-financiamento do sistema.

A proposta de integração defendida pelo Ministério da Previdência e Assistência Social fundamentava-se na incorporação da estrutura central do Inamps ao próprio ministério, no enxugamento e subordinação das superintendências regionais do Inamps às secretarias de estado da saúde e na transferência da gestão de sua rede ambulatorial e hospitalar para o nível estadual. De acordo com essa proposta, as secretarias estaduais e municipais de saúde passariam a responsabilizar-se pela gestão conjunta da política nacional de saúde e pela reforma sanitária.

Essa conjuntura política favorável viabilizou a celebração, em maio de 1987, de Termo de Compromisso Interinstitucional entre o governo do estado de São Paulo e o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Assinado antes mesmo da publicação do próprio decreto federal que instituiu o Programa Suds, esse termo estabeleceu as diretrizes para a implantação do Suds em São Paulo e definiu os seus fundamentos institucionais e operacionais.

Tais diretrizes, definidas em estreita consonância com os princípios defendidos pelo movimento da reforma sanitária, determinam a implantação de um modelo público de assistência, universalizado, integral, descentralizado, regionalizado, participativo, resolutivo e hierarquizado em suas ações.

No que concerne aos fundamentos institucionais estabelecidos para esse sistema, merecem especial destaque:

a) a estratégia de municipalização da rede básica, que inclusive previa a possibilidade de formação de consórcios municipais;

b) a caracterização da importância da formulação e implementação de uma política hospitalar que integrasse o setor privado e que viabilizasse o aperfeiçoamento da rede, a hierarquização dos serviços e a criação de sistema de referência e contra-referência;

c) o reconhecimento da necessidade de adequação das políticas de recursos humanos e de salários, de insumos básicos e de investimentos ao processo de descentralização, regionalização e municipalização.

De acordo com esse termo de compromisso, a operacionalização do sistema seria assegurada pela integração dos sistemas administrativos utilizados pelo Inamps e pela Secretaria de Estado da Saúde. Daí as determinações relativas à consolidação do planejamento e do orçamento, ao desenvolvimento de novos instrumentos financeiros, à compatibilização de cargos e salários e à formação de recursos humanos.

Dentre as decisões que alteraram a estrutura de comando, ressalta-se a transferência da administração dos contratos, convênios e credenciamentos do Inamps para o âmbito administrativo do Suds.

Como se pode notar, todos os passos formais, convênios, compromissos e mudanças administrativas oriundos do Suds tinham uma tendência clara à descentralização. As mudanças administrativas constituíram-se, na verdade, nos primeiros passos de uma grande tarefa de transferência de encargos em níveis de governo estadual e municipal. Exigiam mudanças na estrutura de poder em todos os níveis de governo; embora tímidas, essas mudanças começaram a ocorrer de forma efetiva quando a Reforma Constitucional de 1988 criou o novo modelo do Suds.

Aprovado sob a designação de Sistema Único de Saúde (SUS), pela Carta Constitucional de 1988, um novo modelo de assistência foi constituído. Na prática, porém, esse modelo reafirmou alguns dos pressupostos básicos do Programa Suds, através do estabelecimento dos seguintes parâmetros:

a) concepção da saúde como direito universal;

b) garantia, pelo Estado, do acesso universal aos serviços;

c) unificação dos órgãos públicos de saúde, nas três esferas de governo, segundo um modelo regionalizado e hierarquizado de prestação de serviços;

d) participação da iniciativa privada em caráter complementar.

Embora tais determinações constitucionais procurassem avançar politicamente nas conquistas da reforma sanitária, na prática trouxeram uma descontinuidade para o processo de descentralização.

A descentralização proposta pelo Suds/SUS deixava grande parte do poder de arrecadação e transferência de recursos na esfera do governo federal. Assim, uma parcela substancial do poder ficava ao alcance das forças políticas que se opunham à descentralização. Na verdade, numa situação de escassez aguda de recursos, o controle da área financeira representa a maior fatia do poder de gestão. Em nível federal, como de fato ocorreu, uma pequena mudança na administração central poderia comprometer grande parte da idéia descentralizadora.

Praticando-se formas clássicas de reconstruir a centralização através do manejo de recursos, começou a se verificar não só a retração de recursos como também a morosidade nos repasses devidos pelo governo federal ao governo estadual. Essas formas criam dependências, incentivam renegociações e novos acordos sobre as bases políticas do poder.

Vale ressaltar, no entanto, que, do ponto de vista formal, houve alguns avanços na regulamentação do SUS. A Lei Orgânica da Saúde (Leis nº 8.080 e nº 8.142, de setembro e dezembro de 1990, respectivamente) introduziu modificações no modelo anterior, principalmente nas questões relativas a:

a) dispensa do instrumento do convênio para realizar repasses de recursos federais para as demais esferas de governo;

b) definição de critérios para a sua execução de forma direta e automática;

c) extinção do Inamps; e

d) constituição de conferências e conselhos comunitários, em substituição às comissões interinstitucionais, nas várias esferas de governo.

Observa-se aqui a intenção de aumentar a autonomia e unificar o comando de cada uma das esferas de governo, descartando a idéia de interinstitucionalidade e privilegiando a participação da comunidade. Comparativamente ao modelo do Suds, pode-se observar que a principal diferença proposta pelo novo sistema foi a transferência direta de verbas do governo federal para os municípios.

Embora a Lei nº 8.142 tenha determinado essa forma de transferência de recursos para os municípios, assim como a criação dos conselhos e conferências de saúde, o Inamps desconsiderou completamente esses dispositivos ao reinstituir o mecanismo convenial para a realização de repasses de recursos federais às demais esferas de governo. Estabelecendo que essas transferências deviam seguir uma orientação de distribuição de recursos por serviços prestados, destituiu os dirigentes estaduais e locais de seus poderes de gestão efetiva da política de saúde. Ao mesmo tempo, atribuiu ao Inamps as ações de controle e acompanhamento do SUS em todo o país, desqualificando as instâncias de acompanhamento e controle instituídas pelo SUS. Como se pode verificar, tratou-se de um momento de verdadeiro retrocesso do processo de descentralização empreendido pelo Suds.

O Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (Suds) apareceu como um programa de transição, aprovado sob a forma de decreto-lei, que se orientou segundo os contextos políticos mais favoráveis. Em razão dessa característica, apresentou um conteúdo menos articulado e ainda algumas indefinições próprias a um processo de implantação progressivo.

Analisando-se esses dois sistemas do ponto de vista de sua concepção global, constata-se que, enquanto o SUS propôs a criação de um modelo verticalizado, que se estendia até o nível local, mantendo o controle global, o Suds tendeu a criar sistemas diferenciados, unificados por instâncias colegiadas, às quais competia assegurar a unidade e a coerência internas. As relações intergovernamentais ocorreriam entre os níveis federal e estadual, cabendo a este último a interlocução com os municípios. Assim, embora os dois sistemas respeitassem as especificidades locais, pretendeu-se alterar o *locus* do processo decisório relativo à formulação e à implementação de políticas, diretrizes, normas e prioridades.

Pode-se constatar que a principal diferença entre os dois sistemas reside justamente nesse aspecto. Isso se explica em parte pelo fato de os dois sistemas terem emergido de um mesmo processo sócio-político, sendo o Suds um caminho estratégico para a implantação da reforma sanitária. A integração interinstitucional dos estados e municípios era, dessa forma, entendida como um primeiro passo para a viabilização do SUS.

No entanto, o Suds, concebido com o intuito de integrar instituições que realizavam ações de saúde no mesmo nível de governo, acabou por distanciar-se da concepção inicial de sistema único de saúde.

Materializado na forma de convênios entre o governo federal e os governos estaduais e permitindo a adesão dos municípios, o Suds caracterizou-se por estabelecer relações temporárias e reversíveis com os municípios. Dessa forma: a) não se configurou uma redefinição permanente de atribuições e responsabilidades entre os três níveis de governo no setor; e b) o sistema ficou altamente vulnerável a motivações políticas diversas, circunstanciais e momentâneas, além de se permitir o acesso de forças políticas contrárias à própria lei e à descentralização.

Na dimensão participativa que se pretendia associar à descentralização, o SUS procurou usar órgãos colegiados como instâncias de representação e integração. Os colegiados buscavam integrar funções dentro do mesmo nível de governo.

A opção pela criação de estruturas paralelas às existentes, não obstante o seu potencial conflitivo, intencionou romper e superar a inércia das estruturas formais através do deslocamento do *locus* das transformações em andamento. Nesse sentido, chegou-se a atribuir a essas instâncias um papel estratégico de destaque na integração interinstitucional.

Na prática, a ação dos colegiados teve menor importância para a descentralização, a participação e a integração do que o esperado. Embora tenham exercido papel relevante, sobretudo no tocante a modificar rotinas e viabilizar a absorção de novas atribuições pela Secretaria Estadual de Saúde, esses colegiados enfrentaram muitos problemas. Dentre os quais destacam-se: a) conflitos com a superposição de poder em que as divergências de interesses dos órgãos públicos nele representados, inclusive dos órgãos em extinção, eram matéria constante de debate; e b) concorrência com as estruturas formais, já que os colegiados assumiram algumas funções executivas dos órgãos neles representados.

Ressalta-se ainda que, na tentativa de solução dos diversos conflitos, o poder decisório foi constantemente deslocado para cima, concorrendo para reconstruir a centralização.

A nova estrutura administrativa que se implantou acabou por concentrar poderes na figura do secretário estadual de Saúde, que acumulou várias funções, inclusive a de presidente da Comissão Interinstitucional de Saúde e de superintendente regional do Inamps.

Durante todo o processo de municipalização do setor, o secretário de estado preocupou-se em manter essa posição privilegiada de comando único na esfera estadual e de intermediação de repasses federais para os municípios. A Lei nº 8.142, de dezembro de 1990, destituiu o Estado de sua competência estratégica de controle desses repasses, permitindo a transferência direta da União para os municípios. Esse mecanismo formal, no entanto, não muda a essência do processo político de transferência de recursos, quando os interesses do órgão repassador são valorizados ou não. O exemplo do estado de São Paulo não é diferente dos relatos da imprensa sobre outros estados.

As idas e vindas da descentralização mostram o aspecto frágil da dimensão administrativa quando não acompanhada da transferência real de poder político. A retenção do poder de distribuição de recursos deixa vulneráveis todas as relações administrativas que se estabelecem ou venham a se firmar no futuro. Tornam-se relações excessivamente circunstanciais e dependentes de vontades políticas momentâneas para administrar um setor de relevância como o da saúde.

Mesmo nas mudanças formais em que se efetivaram conquistas descentralizadoras, as práticas administrativas de condicionar a liberação de recursos financeiros tornam-se importantes fontes de controle e sanção políticos.

Por exemplo, um ano após a celebração do convênio Suds/SP, começou a ocorrer uma grande aceitação desse sistema por parte dos municípios. Em outubro de 1988, numa reunião de aproximadamente 200 prefeitos, foram apresentados resultados da municipalização em termos de aumento da cobertura do atendimento primário e melhor qualidade das ações de saúde.

Essa avaliação favorável foi endossada pela Associação dos Prefeitos do Estado de São Paulo, em manifesto público de apoio ao Suds. Enfatizando o sucesso do processo de

municipalização demonstrado pela adesão dos municípios, esse documento afirmava que, dentre os 572 municípios paulistas, 479 haviam aderido.

A avaliação do secretário de estado da Saúde, à época, atribuiu o sucesso alcançado pelo Suds/SP à eficácia do controle realizado pela pasta da Saúde no repasse dos recursos federais, ressaltando a importância de condicionar a liberação de verbas à prestação de contas pelos municípios. No seu entender, a irreversibilidade do processo de municipalização havia sido conquistada graças à sua atuação proativa de antecipação aos obstáculos burocráticos e de comando da implantação do Suds.

No entanto, as críticas que se faziam ao sistema ressaltavam a mesma dimensão pela qual se elogiava o sistema. Essas críticas falavam do favorecimento político por parte do governo do estado, do repasse de recursos para municípios aliados e da não-municipalização da saúde na capital.

Embora a não-municipalização na capital possa ser examinada sob vários aspectos, inclusive o da magnitude e complexidade, não inibe a análise sobre a não-transferência do poder político. Envolvendo aproximadamente 1/3 da população do estado, a não-municipalização na capital ilustra um importante exemplo da dificuldade política de tratar a descentralização, quando partidos políticos importantes e opositores se encontram no poder.

3. Ampliando o debate sobre descentralização e participação

A baixa representatividade e a incapacidade de influir na política pública reforçam nos indivíduos e grupos o sentimento de dominação por parte dos governantes. Esse sentimento se reflete mais acentuadamente na percepção de falta de controle sobre questões de importância imediata à vida comunitária.

Como reação a essa dominação procura-se não só pressionar as autoridades constituídas no sentido de descentralizar e desconcentrar o poder, mas também criar organizações mais democráticas e independentes que escapem o máximo possível ao controle governamental.

A desconcentração do poder

Proclama-se a descentralização e a desconcentração do poder tanto como postura ideológica quanto como opção de organização política. Como valor, a desconcentração do poder é vista como alternativa ao centralismo autoritário e aceita mesmo sem um exame de suas variações e aplicabilidade à gestão local. Presume-se que a transferência do poder formal do centro à periferia resulta, naturalmente, em novo equilíbrio social, com redistribuição de recursos e consideração de especificidades locais e regionais na decisão pública.

A respeito dessa premissa, vale notar que relocalizar o poder formal não significa necessariamente redistribuí-lo. A democracia local, como produto isolado de descentralização, não se efetiva sem que alternativas administrativas em nível nacional sejam implantadas para garantir a democracia em nível descentralizado. Seria ingênuo admitir a persistência da descentralização no nível local, se esse princípio também não prevalecer nas decisões que se tomam no nível central.

Muitas decisões locais necessitam de compatibilização e integração com esferas centrais de governo, mas exigem também respeito à autonomia e à tolerância das diversidades sobre objetivos, normas e métodos locais. As diversidades geram tensões e conflitos que precisam ser constantemente administrados, e a busca de soluções não pode favorecer a reativação do poder normativo central. Senão, debilita-se irremediavelmente o poder descentralizado ou desconcentrado. Por outro lado, a concessão e a autonomia local devem envolver a aquisição de valores gerenciais sobre integração e compatibilização para fazer com que o poder da comunidade local não se torne apenas uma advocacia de interesses locais contra o poder central. A prática de reativar mecanismos de controle e normalização é ainda aguçada pelas concepções jurídicas da tutela do Estado, tão comum no direito público latino.

Por exemplo, a proximidade da gestão pública com o cidadão sempre foi a base da organização política nos países anglo-saxões. Nesses países, a administração pública sempre incorporou uma base de poder local, não só refletida em legislação específica mas, sobretudo, no exercício constante de uma solidariedade comunitária. Essa organização de base inibe influências de instâncias superiores e longínquas de poder nos assuntos de interesse local.

Nos países latinos, ao contrário, o papel do Estado sempre se desenvolveu na visão da tutela, da fiscalização e do domínio. Nesses países, o poder central procura impor às comunidades locais não só formas de organização política, como também chega a prescrever mecanismos de relacionamento e deveres de solidariedade.

No Brasil, onde prevalece a prescrição latina de tutela e a realidade de nação em desenvolvimento, com relações frágeis entre o Estado e a sociedade, as idéias de descentralização devem ser vistas com maior cautela. Os domínios políticos tradicionais são poderosos e capazes de inibir e distorcer os valores mais amplos da participação e da descentralização.

Vale ressaltar também que grande parte das facilidades recentes para os processos de descentralização não foi fruto de conquistas democráticas autênticas por parte de comunidades locais. A descentralização ocorreu por enfraquecimento do poder central e de suas entidades administrativas, que não conseguiam acomodar interesses provenientes de novas demandas. Assim, a descentralização constitui-se ainda na mera cessão de um espaço de execução de serviços, onde os poderes centrais mantêm recursos financeiros e têm influência suficientemente forte para reconstruir a centralização em decisões importantes. A descentralização aparece como um remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit nos serviços públicos e a dificuldades financeiras e ineficiências administrativas.

A remanescência de práticas autoritárias centralizadoras quase que inibem a apresentação de alternativas que se contraponham à idéia de descentralização. O exercício do poder político mina a autonomia local, na medida em que recursos importantes de poder, como os financeiros e os de controle, permanecem sob jurisdição central.

É importante lembrar ainda que o exercício do poder em sociedades ainda em estágios pouco avançados de desenvolvimento político tende a concentrar a luta política na arena do Estado e a exigir um poder central que exerça a função de árbitro das contendas políticas. Isto é, já existem, na prática política, valores tendentes à centralização.

Nesse sentido, deve-se reativar a idéia de descentralização como uma alternativa de gestão política administrativa. Descentralizar significa transferir poder, responsabilidade e recursos; exige que as decisões — sobretudo nas áreas financeira, organizacional e, em

grande parte, sobre normas e controle — permaneçam nos limites da autonomia local. Do contrário, a reconstrução do centralismo será uma conseqüência natural na gestão pública.

Assim, a descentralização e a participação devem ser instituídas como um processo de aprendizado local sobre novas formas de gestão, em que decisões finais sejam juridicamente atribuídas ao sistema local. É através da descentralização e da participação que novos grupos, mediante ensaios, erros e acertos, se inserem no processo decisório público. As alternativas de gestão devem favorecer esse aprendizado pela concessão do maior grau de autonomia possível às instituições locais.

As organizações independentes

As organizações independentes nascem com o intuito de proporcionar razoável oportunidade para que interesses locais e marginalizados sejam articulados, agregados e processados pelo sistema político-administrativo. Presume-se que essas organizações concorram para criar, dentro do sistema político, subsistemas, onde o exercício de práticas participativas possam gerar maior influência na decisão pública. Não é por acaso que grande parte dessas organizações é instituída por movimentos sociais de base, a partir da consciência social de romper elos de submissão política. Assumem uma nova expressão política através do exercício de novas funções econômicas e sociais, ou mesmo em busca de modificações nas decisões administrativas.

Na prática, essas organizações agem contornando instituições políticas especializadas na agregação de interesses, como os partidos políticos, mas, sobretudo, procuram realizar algumas funções de comunicação com o público e de supervisão, típicas de uma instituição legislativa.

Os mecanismos de supervisão legislativa para evitar poder excessivo, arbítrio e abuso de órgãos executivos têm sido considerados ineficientes, mesmo nos países de prática democrática mais avançada. Nesses países, também proliferam organizações independentes que abrem novos canais de interação política entre a população e o governo.

Nas nações menos desenvolvidas, com tradição parlamentar e organização legislativa mais frágil, as organizações independentes podem concorrer para enfraquecer e desmoralizar mais ainda a instituição de um poder legislativo. Mesmo sabendo que a intenção dessas organizações independentes é atingir grupos preferenciais que dominam máquinas partidárias, comissões legislativas e órgãos administrativos, elas sempre prejudicam de alguma forma as instituições que facilitam esse domínio.

Assim, em países como o Brasil, será imprescindível aperfeiçoar mecanismos de participação de clientela na gestão pública, não só para estabelecer relações mais autênticas entre o governo e o público, mas principalmente para reconstruir a visão de representação no trato dos insumos políticos para a decisão.

A participação do público pode contribuir para desenvolver, entre ele e os administradores da organização, a mentalidade de sócios em um empreendimento coletivo que, embora subordinado a um poder político maior, tem obrigações sociais diretas para com a clientela. No sentido organizacional estratégico, a participação pode produzir novos conhecimentos a respeito do interesse público que proporcionem novas oportunidades de ação, analogamente a um sistema de sinalização para alterações em cursos de ação que o mercado oferece a entidades privadas.

Não se desconhece aqui que as organizações autônomas podem reproduzir, em seu meio, práticas autoritárias de controle ou servir a propósitos de dominação. Nem se deve deixar de mencionar que essas organizações podem contribuir para manter desigualdades políticas e econômicas. O importante a ressaltar, porém, é que a pluralidade de organizações concorre não só para evitar a dominação central, mas também para ajudar no exercício da participação democrática. Nesse exercício da prática democrática localizada e pluralista é que reside grande parte dos obstáculos à dominação centralizada: as organizações independentes, por suas ações, ajudam a criar obstáculos políticos que diminuem a eficácia dos controles centralizados.

No que se refere à nova perspectiva do administrador, pela emergência da participação, as proposições podem servir de referência preliminar:

a) A definição de uma nova relação do governo com seu público e entre diferentes órgãos governamentais e poderes políticos implica aceitar que poderá emergir na administração pública uma nova prática de responsabilidade administrativa.

b) Dirigentes públicos acostumados a funções tradicionais de controles burocráticos se verão cada vez mais às voltas com novas formas de acesso político na gestão da coisa pública. Eles terão que assumir um novo papel e uma nova filosofia administrativa, para os quais a sua experiência passada será, de certa forma, irrelevante.

c) A participação externa da comunidade envolve a aceitação de novos objetivos e funções, que conflitam com os já estabelecidos. Tais conflitos afetam a estrutura de poder burocrático e os inter-relacionamentos institucionais internos e externos, porque estes são delineados com base em objetivos previamente conhecidos. A participação implica descobrir que os objetivos e interesses de grupos emergentes, recém-acomodados na política pública, são diferentes e conflitivos com os tradicionalmente aceitos pelos órgãos públicos. Dirigentes públicos terão de viver num aprendizado contínuo sobre novos objetivos e novos métodos de alcançá-los.

Revendo as experiências

Nos casos descritos mostra-se que a participação e a descentralização desenvolveram-se até o limite de não alterarem profundamente as relações de poder existentes. Conquistas importantes se fizeram, em meio a progressos e retrocessos, conforme a capacidade de ação e reação dos grupos envolvidos.

A referência comum sobre a participação procura mostrar que uma comunidade motivada para, coletivamente, resolver problemas locais é capaz de se organizar para alcançar objetivos maiores. Essa proposição é verdadeira como condição necessária mas não suficiente.

Em muitos casos, a participação da comunidade em decisões públicas é facilmente iniciada e instituída. Encontram-se pessoas dispostas a colaborar na solução de seus problemas. A participação ensina às pessoas novas formas de buscar o poder, confere maior consciência sobre os direitos de cidadania, criando um novo sentido nas relações sociais e políticas. A participação gera novos insumos para a decisão pública, no intuito de afetar as relações de poder já estabelecidas.

No entanto, a eficácia da participação para alterar essas relações de poder pode permanecer baixa. Mesmo organizada para influenciar decisões específicas, uma comunidade continua submissa a um poder maior que domina os principais recursos de dominação política. Assim é que muitas instituições criadas para assumir a descentralização ou desenvolver a participação já nascem um tanto frágeis.

Nos casos de Sertãozinho e do projeto Suds havia a possibilidade de ocupação de novos espaços políticos, embora em diferentes níveis de organização e acesso a recursos. Em ambos os casos, as ações descentralizadoras e participativas eram limitadas pelas estruturas tradicionais de poder que reativavam mecanismos de controle, quando a ocupação do espaço político ameaçava ser maior que as próprias potencialidades desses controles.

Vale mencionar ainda que dentro da própria organização comunitária e participativa existem limitações que concorrem para reduzir a eficácia da sua ação. No caso de Sertãozinho algumas dessas limitações ficaram mais evidentes. Por exemplo:

a) a motivação para participar é normalmente restrita a alguns problemas que, quando razoavelmente enfrentados e resolvidos, servem para desmobilizar o esforço participativo;

b) a eficácia de novos movimentos participativos é altamente dependente de uns poucos líderes que conhecem bem o significado de determinados temas para as pessoas envolvidas; no entanto, quando se introduzem novos temas, esses líderes têm dificuldade na gerência posterior do movimento;

c) a mobilização de pessoas, de forma rápida e imediata em torno de um tema, gera a impressão de que têm mais poder do que realmente possuem; o fato de se organizar para influenciar não significa, necessariamente, que os objetivos estão sendo atingidos;

d) as reivindicações sempre parecerão algo desconexo ou incoerente por causa da forma variada com que as comunidades definem seus problemas a partir das situações reais enfrentadas;

e) as novas formas participativas tendem a ser vistas com desconfiança, por causa da experiência democrática frágil em agregar interesses e expressar opiniões; e

f) em situações de recessão econômica, autoritarismo político, inflação e de distância social, qualquer espaço democrático será imediatamente utilizado para canalizar reivindicações diversas, não processadas pelo sistema político.

As experiências relatadas permitem inferir que participação e descentralização não se introduzem por simples organização administrativa; é necessário que se realizem também alterações nas estruturas políticas, sociais e econômicas. Em outras palavras, é preciso que ocorram mudanças nas relações Estado/sociedade que se reflitam em novas ligações entre a administração e seu público.

Quando não ocorrem mudanças fundamentais nas estruturas políticas, a participação e a descentralização constituem-se em meros escapismos às estruturas existentes para acomodar interesses emergentes ou marginalizados. Não é por acaso que os movimentos participativos, em sua maioria, surgem em oposição ao poder político instalado, mesmo

que não se constituam formalmente em organizações políticas. É por isso, também, que as autoridades políticas no exercício do poder olham esses movimentos com receio, tentando minimizar sua influência ou acomodando o grupo sob o domínio do poder político instalado.

No entanto, em um país em que a consciência política e democrática cresce rapidamente, torna-se cada dia mais difícil controlar novos grupos políticos por meio da acomodação às estruturas existentes, sem alterar as hierarquias de poder. Os grupos emergentes que têm dificuldade de ocupar espaços políticos já não aceitam submeter-se às lideranças tradicionais e aos instrumentos do paternalismo.

Assim, a tendência será buscar todas as formas de participação, descentralização e descontração que facilitem o acesso a recursos de poder.

Essa possibilidade parece mais real, pois a crise econômico-financeira pela qual atravessa o país e o despertar de uma nova consciência sobre a gestão da coisa pública reduzem em muito os recursos públicos para o exercício do paternalismo, da bondade e do domínio político.