DESCENTRALIZAÇÃO — UMA ALTERNATIVA DE MUDANÇA

THEREZA LOBO*

1. Introdução; 2. Um pouco de história; 3. Discussão conceitual; 4. Objetivos e princípios básicos; 5. Limitações do processo; 6. Possibilidades do processo; 7. Conclusão.

Exame da relação entre níveis de governo, passando pelas relações da administração direta com a indireta, e do setor público com o privado, tendo como foro o binômio centralização-descentralização e como pano de fundo a oportunidade propiciada pelo período de transição político-institucional que conduz à redefinição do papel do Estado na sociedade, sua forma de expressão federal e o desenho e uma nova forma para atender a um novo padrão de desenvolvimento. Análise conceitual, princípios e objetivos básicos da descentralização: flexibilidade, gradualismo, progressividade, transparência no processo decisório, controle social. Limitações, possibilidades e inevitabilidade do processo de descentralização.

1. *Introdução*

Descentralização já! Essas são palavras de ordem que, de alguns anos para cá, começaram a se configurar como uma das poucas saídas para o impasse do Estado brasileiro. E, evidentemente, como toda palavra de ordem, estas encontram respaldo em anseios da própria sociedade, de setores progressistas da burocracia do Estado e de áreas não tão progressistas, mas que, oportunisticamente, defendem o *slogan* político.

De repente, todos, sem exceção, passaram a acusar a centralização, como se não fôssemos, alguns de nós, partícipes e usufruidores da mesma. Também é evidente que as benesses da centralização não se espalharam de forma homogênea, seja pela sociedade, seja pelo interior do próprio aparelho estatal.

Nunca é demais enfatizar que o binômio centralização/descentralização, neste país e em outros mais, é uma questão histórica. Alguns já o eternizaram como sendo um movimento de sístole/diástole que atravessa o processo de desenvolvimento histórico como se fosse o carma da sociedade brasileira. Outros já o usaram como forma de manutenção do poder, deixando claro que, seja abrindo, seja fechando, há apenas uma rotação de elites no poder.

O fato é que não dá para dissociar os 400 anos de história que já vivemos de uma constante tentativa de equilibrar o famoso binômio. Também é reco-

* Assessora técnica da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, com mestrado em sociologia política da América Latina pela Universidade de Essex, Inglaterra. (Endereço da autora: Seplan — Av. Presidente Antônio Carlos, 375/603 — 20.020 — Rio de Janeiro, RJ.)

nhecido que nunca se teve muito sucesso nessa tentativa. Desde a Colônia, passando pelo Reinado e o Império até chegar à República, convivemos com esse destino: nascemos centralizados, aprofundamos e aperfeiçoamos a centralização e tentamos encontrar alguma saída, qual seja, a descentralização.

Com a instalação do sistema federal essa contradição ficou mais evidente. O conceito de sistema federal, entendido como pacto, acordo entre diferentes centros de poder, baseado em relações de cooperação, tem pouca aplicação em nosso caso. O cerne da doutrina federalista, enfatizando a primazia da coordenação, da barganha e da negociação entre esses centros, encontrou raros períodos de concretização em nossa história federal. Se isso é verdade em termos da relação Estado/sociedade, é muito mais evidente no interior do aparelho do Estado. E é aí que mais se tem dado a discussão sobre descentralização.

Vale lembrar que para alguns estudiosos do assunto, quando se fala em descentralização, há que se identificar de qual das vertentes se está tratando: no plano vertical do Estado (entre níveis de governo), no plano horizontal (da administração direta para a indireta) ou no plano da relação Estado/sociedade (do setor público para o privado). Esse trabalho vai privilegiar a primeira vertente, embora necessariamente atravessando as demais.

Por que essa discussão é especialmente oportuna no momento atual? O período de transição político-institucional é propício à redefinição do papel do Estado na sociedade, sua forma de expressão federal, e de como o mesmo deverá conformar-se para atender a um novo padrão de desenvolvimento. Assim, acredita-se que a discussão sobre o processo de descentralização é bastante pertinente.

2. *Um pouco de história*

No âmbito deste artigo não cabe uma discussão mais profunda sobre a evolução histórica do federalismo brasileiro. Não há como negar que a melhor expressão dos entraves experimentados pelo sistema federal brasileiro é identificada nas relações intergovernamentais. A articulação entre os três níveis de governo, neste país, reflete, de maneira às vezes não muito clara, a progressiva descaracterização do federalismo enquanto um sistema que se propõe a uma distribuição de poder mais ou menos equilibrada.

Excluindo uns poucos surtos de mais amplo diálogo, por exemplo da década de 40 até o início dos anos 60, o que se tem como regra é o desequilíbrio estrutural das relações intergovernamentais, que se manifesta no plano econômico-financeiro, técnico-administrativo e político-institucional. O reforço e a consolidação da União nas últimas décadas enfatiza o papel do Executivo federal, erigindo-o — consoante o modelo concentralizador proposto — no instrumento, por excelência, do desenvolvimento. Aos estados e municípios resta cruzar os braços e esperar pelas benesses do governo federal. A descaracterização do sistema federal atinge seu limite máximo.

Uma acusação generalizada tem sido dirigida ao desequilíbrio financeiro entre as esferas de governo. A centralização dos recursos financeiros nas mãos da União freqüentemente é tomada como a única responsável pelo mau estado das relações entre os entes governamentais. Certamente, aí está boa parte da culpa: essa é a expressão mais facilmente observável da dependência.

Não são tão óbvios, contudo, os desequilíbrios e, por conseguinte, a dependência técnico-administrativa e político-institucional. O primeiro caso manifes-

ta-se através da precariedade, algumas vezes real, outras presumida, da capacidade gerencial das administrações subnacionais, notadamente as locais. Essa situação resultou, em boa medida, do próprio desgaste financeiro e político sofrido pelos governos subnacionais, que dificultou bastante a possibilidade de uma organização político-institucional mais adequada. Tal precariedade organizacional, mesmo quando não comprovada, sempre foi tomada como justificativa do predomínio da União, do controle exacerbado, dos padrões impositivos. E mais: ao repasse de recursos federais condicionou-se geralmente a prestação de uma assistência técnico-administrativa que pouco tinha a ver com as realidades regionais e locais. Os padrões federais de desempenho foram exigidos como os mais corretos a serem imitados. Com isso, as iniciativas locais e regionais perderam muito de sua força, gerando, inclusive, um sentimento de rejeição a tudo o que viesse de Brasília ou mesmo das capitais dos estados.

O desequilíbrio político-institucional, em suas duas vertentes, se desdobra apenas como um artifício analítico, já que são intimamente interligadas e também se relacionam com os aspectos financeiros e técnico-administrativos. A dependência política, no seu sentido amplo, mostra que as chamadas esferas "inferiores" de governo tiveram de acomodar-se às definições e ao humor político do governo federal para poderem desempenhar um mínimo de funções. Quase sempre a dependência política assumiu conotações puramente partidárias e algumas vezes programáticas. Não está longe o período quando era sobejamente conhecida e aceita a discriminação político-partidária na distribuição dos recursos federais — não-constitucionais — a estados e municípios que não compartiam do mesmo partido político. Não raro, prefeitos trocaram de partido logo após as eleições para poderem ser beneficiados com recursos advindos do governo federal ou estadual.

Do lado do aparato institucional, que também é eminentemente político, ressalta a questão da distribuição de competências. A configuração do espectro de distribuição de encargos governamentais se caracteriza, ainda hoje, pela convivência de um sistema de competências exclusivas, geralmente atribuídas à União, e competências concorrentes, em que todas as unidades de governo estão mais ou menos habilitadas a executar funções em determinadas áreas, notadamente as sociais. A intensificação da ambigüidade e da indefinição da distribuição de competências funcionais entre as esferas de governo, agregada ao enfraquecimento financeiro dos governos estaduais e municipais, contribuiu para consolidar ainda mais o círculo vicioso da centralização.

Convivendo com todo esse cenário, permanecem intocados, e no mais das vezes reforçados, outros traços característicos do aparato político-institucional brasileiro, como o tratamento simétrico das administrações regionais e locais, a desarticulação inter e intragovernamental e o clientelismo político. Tem-se, assim, um conjunto extremamente complexo de relações intergovernamentais, cujas manifestações básicas são a centralização, expressa na prática indiscriminada do arbítrio e do autoritarismo, e a confusão político-institucional que se revela nos problemas enfrentados pelo governo federal, reproduzidos, de certa forma, pelos governos subnacionais: a superposição de responsabilidades, a simetria institucional, a indefinição de atribuições de suas administrações direta e indireta, a fragmentação de agências, e programas e atividades que propiciam, inclusive, o excesso de pessoal ocupado no setor público.

Resumindo assim o cenário atual das relações intergovernamentais, percebe-se, de forma clara, que, em função dos resultados apresentados, a situação atual não é adequada às necessidades da sociedade brasileira. Consegue-se expli-

car dessa maneira por que, progressivamente, estados e municípios se viram despojados de poderes financeiros e funcionais, o que só contribuiu para enfraquecer ainda mais sua capacidade de intervenção nas realidades locais e regionais. Entende-se, afinal, o consenso atingido sobre a ineficácia e ineficiência da ação do poder público neste país, reveladas, dentre outros aspectos, na inviabilidade de uma adequada prestação de serviços públicos, na falta de confiança da população no que se refere à ação governamental, na impossibilidade de responsabilização de esferas de governo pela não prestação de serviços, na dispersão de esforços e recursos e, finalmente, no esvaziamento do conceito e da prática do federalismo brasileiro.

O melhor exemplo dessa situação se dá com as chamadas transferências negociadas ou não regulares. Convivendo com os recursos transferidos a partir de definição constitucional — os fundos de participação — foram criadas, nos últimos anos, redes paralelas de recursos oriundos do governo federal, hoje dispersos em variadas fontes, programas, projetos e atividades. Provenientes das administrações federais direta e indireta, tais recursos são transferidos aos governos subnacionais através de convênios e não obedecem a critérios mínimos de acesso e justiça decisória. No mais das vezes resultam em ônus político, técnico, financeiro e administrativo suportados por governos estaduais e municipais e no reforço do clientelismo político. O conjunto das transferências negociadas é de difícil avaliação qualitativa e quantitativa. Significa a expressão concreta do poder centralizador do governo federal e constitui um dos "buracos negros" da administração federal.

É fácil entender, assim, por que a descentralização tem sido encarada como a grande meta a ser perseguida pela administração pública. Resta, entretanto, uma indagação: será que existe um consenso sobre o que significa descentralização? Será que, ao demandá-la e, em alguns casos, ao tentar colocá-la em prática, todos estão se referindo à mesma coisa?

3. *Discussão conceitual*

A descentralização é aqui entendida como uma distribuição mais adequada de poderes financeiros e funcionais entre os níveis de governo. Difere, portanto, da pura e simples desconcentração, já tradicional na história da administração pública brasileira, que deve ser encarada como mecanismo útil, mas não definitivo, no que respeita ao reequilíbrio do sistema federal. Isso porque a desconcentração não afeta necessariamente a distribuição de poder decisório, atuando, no mais das vezes, apenas no plano físico-territorial. A descentralização, sim, envolve precipuamente uma questão de redistribuição de poder, de deslocamento de centros decisórios.

É preciso deixar claro, entretanto, que a descentralização, como todo e qualquer mecanismo/instrumento de ação governamental, não possui qualidades exclusivamente positivas, da mesma maneira que a centralização não é nociva por si só. Estudos realizados já conseguiram mostrar que seria impossível e inadequada uma descentralização absoluta, quando menos por limitações da própria ordem econômica. Da forma como vem sendo colocada a questão nas discussões travadas nos últimos anos — principalmente após o advento da Nova República — poder-se-ia imaginar que a descentralização é a saída mágica que resolverá todos os problemas enfrentados pelo Estado

nacional. Isso não é verdade. A prova está na necessidade ainda absoluta de um sistema de transferência de recursos federais na direção de estados e municípios, em face das conhecidas desigualdades inter e intra-regionais. Para isso, é indispensável a manutenção de um determinado volume de recursos em mãos da União. Ao mesmo tempo, o governo federal ainda deve ser responsável por um conjunto de competências funcionais visando garantir o atendimento de prioridades nacionais.

Fica evidente, portanto, que a descentralização vai tratar basicamente de uma redefinição de centros de poder que, se bem colocados primordialmente no interior do aparelho do Estado, direta ou indiretamente se articulam com a sociedade em geral. É esse movimento que dará sentido à descentralização.

Cabe ainda destacar que a descentralização inclui duas dimensões que estão intimamente ligadas: a financeira e a político-institucional. É interessante notar que a discussão do lado financeiro tem sido privilegiada em detrimento da segunda.

A resposta à indagação de como descentralizar passa, do lado financeiro, pela reforma tributária propriamente dita, onde a redefinição da distribuição de recursos financeiros deve nortear-se pelos princípios da autonomia federativa e da redução das iniqüidades. A redistribuição de competências tributárias, a partilha de impostos e o sistema de transferências constitucionais alinham-se ao propósito de autonomia federativa. Entretanto, também já ficou evidenciado que a pura e simples redistribuição de recursos financeiros entre as esferas de governo por si só não é suficiente para garantir a descentralização político-institucional, ou seja, o reordenamento de funções governamentais de modo a permitir maior eficácia na ação do poder público. Em outras palavras, o processo deve também incorporar a transferência daquelas responsabilidades, até então da esfera federal, que sejam mais adequadas à execução e gestão dos governos estaduais e municipais.

Embora se reconheça a importância de esclarecer melhor a discussão em torno do conceito de descentralização, é preciso que isso não sirva de justificativa para o imobilismo. Não precisamos de um consenso absoluto sobre a questão. Importante, sim, é começar desde já a definir por que e como vamos encaminhar o processo.

4. *Objetivos e princípios básicos*

Os objetivos de um processo de descentralização podem ser descritos, de forma ampla, como a democratização do Estado e a promoção de maior justiça social. É evidente que tais objetivos não se aplicam apenas à descentralização, mas a qualquer proposta de rearranjo do aparelho estatal no momento presente. Todavia, o processo de descentralização pode ser um excelente instrumento para encaminhar o atendimento desses objetivos mais gerais. É consenso, no país, a necessidade de reduzir a distância histórica entre a sociedade e o Estado. Levando a prestação de serviços públicos aos níveis de governo que estão mais próximos da população, se estará possibilitando essa aproximação. Igualmente, um processo real de descentralização só se justifica na medida em que através do mesmo se possa garantir uma distribuição equânime de serviços públicos para toda a população, propiciando, inclusive, uma distribuição da renda. Dessa

forma, ambas as vertentes da descentralização — financeira e político-institucional — devem estar voltadas para a obtenção desses objetivos.

A descentralização político-institucional deve levar em consideração determinados princípios norteadores, que funcionarão como pano de fundo de todo o processo:

a) *Flexibilidade* — toda e qualquer ação governamental a ser descentralizada deve ser presidida por uma flexibilidade inter e intra-regional. A realidade da diferenciação econômica, política e social do espaço nacional, que se expressa nas peculiaridades regionais e locais, deve ser obrigatoriamente considerada quando do encaminhamento da descentralização. Estados e municípios não podem mais ser tratados de forma homogênea e simétrica pelas agências e programas governamentais. Suas realidades técnicas, financeiras e políticas são distintas e como tal devem ser trabalhadas;

b) *Gradualismo* — tomando como base a alínea anterior, a descentralização de competências governamentais deve ser encaminhada de forma gradual, no tempo e no espaço. Nem todos os governos, estaduais ou municipais, podem receber todas as funções pertinentes ao mesmo tempo. A real capacidade de resposta dos governos subnacionais deve ser avaliada, sem sub ou superestimação. Aqui se conjugam a flexibilidade e o gradualismo, pois uma mesma esfera de governo pode estar apta, hoje, a receber determinados encargos e inapta a outros;

c) *Progressividade* — a dinâmica da descentralização se escuda na definição do princípio da progressividade. A flexibilidade e o gradualismo não devem implicar estancamento. Ao contrário, exigem que a descentralização seja progressiva, isto é, que, cada vez mais, a partir da definição de prioridades e mecanismos próprios, funções e encargos sejam repassados em um avanço crescente. Com isto quer-se alertar para a necessidade constante de preparação dos níveis de governo para o recebimento de responsabilidades;

d) *Transparência no processo decisório* — a descentralização deve nortear-se por um conjunto de decisões governamentais de alocação de recursos e responsabilidades acessível àqueles que as executarão, bem como aos que serão beneficiários da ação do poder público. O acesso deve ser garantido não só através da mais ampla divulgação e discussão do processo de tomada de decisões em si, como da possibilidade de participação no mesmo. A abertura do processo decisório é critério definitivo no sentido da democratização do Estado brasileiro. Isso é verdade para qualquer instância de governo;

e) *Controle social* — a descentralização, caso se deseje voltada para a democratização do Estado, precisa incorporar mecanismos de acompanhamento, supervisão e avaliação outros que não os tradicionalmente encontrados na experiência da administração pública brasileira. A supervalorização de mecanismos formais de controle extremamente burocratizados não garantiu, até agora, a eficácia e a justiça na prestação da ação governamental. Assim, é fundamental o estímulo à criação de mecanismos que possibilitem à população o exercício da cobrança e fiscalização da ação do poder público. Conjugado à transparência do processo decisório, o controle pela sociedade organizada (associações comunitárias, órgãos de classe, etc.) permitirá desenvolver o sentido da responsabilidade cívica da população.

Resumindo, pode-se dizer que os princípios de flexibilidade, gradualismo e progressividade referem-se basicamente à necessidade de assumir-se a heterogeneidade das realidades estaduais e municipais, que se manifestam em capacidades distintas de intervenção do poder público nessas realidades. Por sua vez, a transparência no processo decisório e a exigência de mecanismos de controle social nos programas e ações federais a serem descentralizados convergem para um único sentido, qual seja da democratização do Estado brasileiro através da articulação constante entre Estado e sociedade civil.

Espera-se ter ficado claro, assim, não ser possível elaborar um modelo teórico de descentralização rígido, como costumam ser os modelos. Ao compatibilizar a redistribuição de recursos financeiros com o repasse de responsabilidades funcionais está-se falando de um processo no seu sentido mais puro, de um *continuum* de ações no tempo e no espaço. Assim, não se acredita na viabilidade, e muito menos na eficácia, de uma descentralização feita por decreto. Não se trata de mais um dentre os inúmeros projetos que incham a administração pública brasileira.

O processo não é tranqüilo. Por não se basear em modelos pré-fabricados, deve pressupor uma atenção constante aos entraves que certamente aparecerão em seu desenrolar. Pode-se, entretanto, tentar adiantar algumas dessas limitações, para que se possa enfrentá-las.

5. *Limitações do processo*

A primeira preocupação remete à necessidade de uma constante análise da correlação de forças envolvidas no processo. Está-se falando das resistências políticas que a descentralização pode vir a suscitar e que, se ignoradas, podem dificultar o seu encaminhamento. É aceitável supor que boa parte dessas resistências está no próprio governo federal, que é quem mais precisa abrir mão de parte de seu poder. Não se deve ter a ilusão, entretanto, de que governos estaduais e municipais não apresentarão resistências, principalmente os primeiros, que também se beneficiaram da centralização como recurso político nas relações com os municípios. Estes também podem vir a resistir, dada a acomodação das últimas décadas, que os fez esperar pelas benesses do governo federal e se livrar da responsabilidade pela prestação de serviços públicos adequados.

Uma segunda fonte de preocupação é o sistema político-partidário tal como hoje se configura. As características históricas desse sistema não permitem supor que ele será de grande ajuda. A falta de preparo técnico para enfrentar a discussão e as decisões sobre a questão e a prática usual do clientelismo político podem entravar o processo. Isso se reflete obviamente na representação legislativa. Se a democratização do Estado passa pelo reforço do sistema legislativo, é fundamental que este esteja preparado para assumir um papel de responsabilidade no processo de descentralização.

Uma questão que é mais ampla, beirando mesmo uma fronteira de ordem psicossocial, refere-se ao histórico predomínio de uma visão de curto prazo em detrimento de uma perspectiva de médio e longo prazos. Isso não é peculiar apenas ao aparelho governamental, mas atinge a sociedade civil como um todo, fazendo com que se caracterize quase como um traço cultural no país. O enfoque imediatista é incompatível com a idéia de um processo de descentralização. Pode vir a inviabilizar o encaminhamento da questão, arriscando a consolidação

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

do processo. Os princípios de flexibilidade, gradualismo e progressividade exigem que sejam definidos objetivos e ações de curto, médio e longo prazos. Há atualmente uma chance histórica de se ter um processo de descentralização efetivo e conseqüente que não pode ser perdido face a uma pressa em atender a demandas reprimidas há décadas.

Ainda dentro das preocupações que devem ser levadas em conta no desenrolar do processo de descentralização, coloca-se a questão da municipalização estrita, tanto em termos da repartição de encargos quanto da sua utilização como palavra de ordem política. Não cabe aqui discorrer sobre as vantagens evidentes da municipalização de determinados serviços públicos. Também não é preciso repetir as evidências do processo de desmunicipalização, experimentado neste país, dos serviços considerados peculiarmente locais, fragilizando, sobremaneira, as administrações municipais. O que não se pode nem se deve achar é que tudo deve ser municipalizado, pois, assim, possibilita-se uma supervalorização do processo de municipalização, levando a um sistema federal com características polarizadas: governo federal forte e governo municipal forte. Ao persistir nesta visão, perde-se facilmente a perspectiva regional ou mesmo nacional do processo de desenvolvimento, *lato sensu*. Ao omitir e negar um papel definido ao governo estadual, corre-se o risco de fazer surgir um novo desequilíbrio. Da mesma forma que se deve reinscrever o município como agente fundamental do desenvolvimento nacional, o estado-membro precisa ver definido seu papel como real unidade de governo.

Também importante é encaminhar a descentralizaão de forma tal a colocar, em seu devido lugar, a questão da autonomia federativa. Não se pode admitir, num sistema federal que se pretenda eficaz, o conceito de autonomia absoluta dos entes governamentais. A autonomia que se espera é a da autodeterminação no processo decisório, o que não significa individualismo na gestão da coisa pública. Um sistema federal equilibrado pressupõe, como já dito, o pacto, o acordo, a colaboração entre esferas de governo. E isso não implica perda de poder ou submissão. Resulta apenas em ter-se interlocutores igualmente fortes discutindo na mesma mesa de poder.

Há ainda uma questão que deve ser vista com bastante atenção, pois apresenta um enorme risco de inviabilizar o processo. Trata-se de uma idéia difundida e que encontra adeptos pela sua simplicidade e comodidade: inscrever na Constituição, de forma rígida, as competências funcionais de cada nível de governo. Isso fere, de forma definitiva, os princípios da descentralização a serem perseguidos. É imaginar o país como um todo homogêneo — que não é, nem nunca será — e impedir que o processo resulte eficaz. Além disso, corre-se o risco de desmoralizar rapidamente a nova Constituição, por torná-la letra morta, dada a impossibilidade de execução de um preceito constitucional dessa natureza. Será extremamente perverso obrigar governos municipais e estaduais a cumprir as mesmas responsabilidades, face às diferentes capacidades de intervenção na realidade. Com isso, pode-se piorar ainda mais, no curto e no médio prazos, a já tão precária prestação de serviços.

6. *Possibilidades do processo*

Mesmo levando em conta todas as dificuldades de se levar adiante o processo de descentralização, acredita-se que o mesmo não só é desejável, como

possível, em primeiro lugar porque a experiência histórica da centralização absoluta mostrou que a mesma não resultou em benefícios maiores para a sociedade como um todo. Em segundo lugar, já há algumas experiências, acontecendo nos três níveis de governo do país, que indicam a possibilidade de o processo ser bem-sucedido. Ao mesmo tempo, a escassez de recursos faz com que cada vez mais se valorizem as alternativas que fogem às tradicionais formas de atuação do aparelho governamental. Essas alternativas têm passado, normalmente, pela descentralização.

Não menos importantes como estímulo a esse processo são os movimentos políticos regionais e locais que demandam uma redistribuição mais justa das receitas públicas e uma repartição mais efetiva de poderes. São exemplos notórios as ações da Frente Municipalista, dos prefeitos das capitais e dos governadores de estados.

Mas quais seriam as possibilidades concretas de se encaminhar já um processo de descentralização? O que pode ser descentralizado no governo federal?

É evidente que do lado financeiro espera-se que a nova Constituição apresente uma estrutura de distribuição de receitas públicas que permita a recuperação da autonomia federativa, entre outros objetivos. Para tanto, espera-se a recuperação da capacidade arrecadadora de estados e municípios, bem como o reforço do sistema de partilhas e transferências, que deve ter características compensatórias e redistributivas visando aliviar as distorções inter e intra-regionais.

Do lado do aparelho político-institucional, há algumas situações extremamente favoráveis à descentralização. O melhor caminho para o processo passa pelas já mencionadas transferências negociadas, entre as quais se destacam, pela sua importância e montante transferido, as dos recursos provenientes do Finsocial, da cota federal do salário-educação e das loterias. Algumas informações disponíveis sobre a atual distribuição desses recursos podem esclarecer as possibilidades de descentralização.

Atualmente, cerca de 60% do total desses recursos agregados permanecem no âmbito do governo federal para execução direta em 92 diferentes projetos/atividades. Essa multiplicidade de ações, em sua quase-totalidade, refere-se à área social, o que, de alguma maneira, já induz a que se visualize um campo propício para a implantação de um processo de descentralização. Acredita-se que os problemas sociais podem ser mais eficazmente equacionados pelas instâncias subnacionais de governo, já que sua proximidade com a realidade possibilita não só uma tomada de consciência das reais necessidades básicas, como também um controle mais efetivo, pela população, sobre a ação governamental.

O caso da distribuição orçamentária do Finsocial em 1986 fornece várias indicações de projetos/atividades que poderiam ser redirecionados para execução direta sob responsabilidade exclusiva de estados e municípios. O único programa do MEC incluído também no Programa de Prioridades Sociais em 1986 é o de alimentação escolar, que tem cerca de 86% dos recursos utilizados diretamente pelo governo federal. Mesmo tendo iniciado um processo de municipalização do serviço, apenas 6,3% dos recursos são carreados para os governos municipais. Essa atividade é uma típica candidata ao processo de descentralização. No caso do Ministério da Saúde, a União é responsável por 83,2% dos recursos de seus 32 projetos, entre os quais os de infra-estrutura em serviços básicos de saúde, assistência materno-infantil, melhoria de habitação rural para controle da doença de Chagas, construção e ampliação de sistemas de abaste-

cimento de água, melhoria sanitária domiciliar, saneamento básico em pequenas localidades e construção e ampliação de sistemas de esgoto. Todos esses poderiam perfeitamente estar sendo executados autonomamente pelos governos subnacionais.

A cota federal do salário-educação já vai predominantemente para governos estaduais e municipais, respectivamente com 43,9% e 47,7%. Nesse caso, há necessidade de avaliar o fluxo de recursos e os critérios de distribuição, além de verificar os projetos que ainda mantêm uma parte razoável dos recursos na execução direta do governo federal, como, por exemplo, os que se destinam à aquisição de material didático, à educação especial, ao ensino rural no Nordeste, etc.

A distribuição dos recursos provenientes de loterias apresenta, de um lado, situação semelhante à do Finsocial, através de projetos/atividades específicas. Nesse caso, as informações disponíveis sobre o MEC, no ano de 1986, mostram que 84% dos recursos ficam nas mãos da União e vão financiar principalmente projetos da Secretaria de Educação Física e Desportos, que repassa, para os governos estaduais e municipais, apenas cerca de 21% dos recursos. Dentre os 11 projetos aí incluídos podem-se citar os que visam o desenvolvimento dos desportos comunitário e estudantil, cujos recursos são, respectivamente, 96 e 75% federais, quando correspondem a ações que poderiam certamente ser responsabilidade dos governos subnacionais. Para o Ministério da Saúde, a situação não difere muito.

Na parte dos recursos de loterias que visam o atendimento de entidades públicas e privadas, verificou-se que estas últimas foram predominantemente atendidas no primeiro semestre de 1986. Ao mesmo tempo, as demandas muitas vezes referem-se a ações tipicamente regionais ou locais. Também aí se justifica o redirecionamento desses recursos.

Há um outro conjunto de informações sobre as três fontes de recursos aqui consideradas que merece registro. Trata-se do caso de projetos/atividades que são financiados por tais fontes e não encontram justificativas para tanto, dadas as finalidades dos referidos recursos. Assim é que, pelo Finsocial, estão sendo carreados recursos para o Ministério da Fazenda, a Funai e o Ministério da Reforma Agrária, para atender a projetos de fiscalização da arrecadação, de demarcação de terras indígenas e de regularização fundiária. A aplicação da cota federal do salário-educação e dos FAS-loterias é a que parece direcionada de forma mais adequada aos objetivos que se propõe, como já se mostrou pela própria distribuição de recursos.

A situação mais geral, já descrita, indica a necessidade premente de redirecionar tais fontes de recursos e ordenar o uso para maior eficácia. Nesse sentido, considera-se extremamente oportuna a implantação de um plano nacional de descentralização, que poderia ser financiado por essas fontes. É uma oportunidade ímpar de não só dar início a um processo ordenado de descentralização como introduzir algum grau de racionalidade na utilização de recursos públicos voltados para o atendimento de necessidades básicas da população.

Sem dúvida, a proposta é ousada, na medida em que afeta núcleos de poder consolidados no governo federal e mexe com aspectos considerados históricos na administração pública brasileira — superposição de atividades, clientelismo, dispersão de esforços e recursos, competências concorrentes, desarticulação institucional, etc. Além do mais, a operacionalização desse Plano também não é tranqüila. Na medida em que envolve um elevado número de agências

governamentais, podem-se prever alguns problemas a enfrentar, enquanto outros só aparecerão no decorrer do processo. A falta de experiência coloca, ainda, entraves suplementares.

7. *Conclusão*

Partindo do reconhecimento dos avanços experimentados pelo país no período de transição política, acredita-se que o processo de descentralização seja inevitável. O grau de conscientização dos efeitos maléficos da centralização já é bastante elevado tanto no interior do aparelho do Estado quanto na própria sociedade civil.

Entretanto, não há como depositar todas as esperanças na descentralização, dadas as limitações já apontadas. Ao mesmo tempo, a crença na viabilidade e na desejabilidade do processo não deve obscurecer o feito de que não há garantias de que haverá melhoria imediata na prestação de serviços públicos. Os problemas enfrentados pela administração pública no país vão além da centralização de recursos e poderes. Está em jogo o próprio modelo de desenvolvimento adotado para o país. A reversão do quadro atual, onde as necessidades básicas da população são colocadas, na prática, em importância secundria, exige mudanças profundas. A descentralização certamente será uma delas.

As políticas sociais necessariamnte deverão ter tal premissa como orientação. Nunca é demais repetir que é por meio de maior aproximação entre a sociedade civil organizada e o Estado, através do controle social, que o processo de democratização do país e a busca de uma maior justiça social serão alcançados.

O momento é esse. Temos uma chance histórica nas mãos e não podemos deix-la passar, pois, se o fizermos, as gerações futuras não nos perdoarão.

Summary

This work discusses some aspects of the decentralization process as an alternative tool for major changes in the Brazilian public sector. It shows that the problem has to be seen from a historical perspective and that it has even affected the federal system. Centralization — the pattern carried out in the last decades — has left a heritage of weak and powerless local and state governments. In order to have things changed, some basic objectives — namely flexibility, gradualism progressiveness and social control — are to be followed in the process. The article also tries to warn about the possible constraints and resistances to the process and to indicate some paths that may be followed in a short term. It concludes by assuring the feasibility and desirability of the decentralization process, given the political moment of the nation.