

MITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?

Marta Arretche (*)

O debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais. Até muito recentemente, parecia reinar quase absoluto consenso em torno de suas virtudes e, por razões diversas, ao longo dos últimos anos, diferentes correntes de orientação política têm articulado positivamente propostas de descentralização com diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais.

Como se sabe, na década de 80 ocorreram reformas de tipo descentralizador em um número expressivo de países. (1) É certo que tais reformas foram realizadas segundo estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação. (2) Um movimento tão expressivo dá a impressão que “a roda da história pende para a descentralização”. Nesse mesmo movimento, ocorreu uma significativa convergência de opiniões, na qual correntes à direita e à esquerda do espectro político impingiram a esse tipo de reforma um lugar de destaque nos processos de reforma do Estado, dadas suas esperadas potencialidades no campo da democratização das relações políticas (3) e no campo da eficiência e eficácia da gestão pública.

Em outras palavras, a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por *definição*, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo.

Reduzido talvez a seus termos mais essenciais, assim foi o debate sobre a descentralização nos anos 80. De cunho essencialmente *normativo*, ela certamente pautou parte significativa dos programas de reforma do Estado em diversos países. No entanto, dez a quinze anos de implementação dessas reformas têm permitido abordar o tema de um ponto de vista *analítico* e problematizar esse consenso.

Este trabalho pretende contribuir nessa direção. Tento demonstrar que várias das associações positivas que foram estabelecidas pelo consenso dos anos 80 não se sustentam nem do ponto de vista da construção lógica dos argumentos, nem empiricamente. Não se trata, contudo, como pode parecer a princípio, de que pretendo demonstrar

que a descentralização não permite viabilizar a realização daqueles objetivos; trata-se tão-somente de demonstrar que várias das expectativas que repousaram sobre esse conjunto de associações positivas não são um resultado necessário e automático da descentralização. Para tal, tentarei desagregar analiticamente os argumentos que sustentaram os termos do debate nos anos 80, problematizando-os do ponto de vista conceitual e empírico. Nesse sentido, mais do que apresentar conclusões sobre as questões examinadas, este é essencialmente um texto provocativo.

Na seção 1 procuro discutir o argumento que associa positivamente descentralização a democracia e, simetricamente, centralização a Estados e sistemas políticos menos democráticos. Para isto, procuro argumentar que a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões. Paralelamente, recorrendo à história do processo de formação das instituições políticas na França e na Espanha, procuro demonstrar com evidências empíricas o quanto são problemáticas as relações entre centralização e autoritarismo. Pretendo mostrar que tais associações podem ser mais bem examinadas pela análise da forma pela qual se articularam historicamente elites do governo central, de um lado, e elites locais e regionais, de outro, em um determinado modelo de Estado. É precisamente esse processo histórico, pelo qual as elites de diferentes instâncias se integram (ou não) no interior das instituições políticas, que explica a natureza das reformas descentralizadoras ocorridas e o discurso político que lhes serve de sustentação.

Na seção 2 pretendo discutir o argumento segundo o qual a descentralização implicaria um esvaziamento das funções do nível central de governo. A problematização desse argumento será feita com base no exame da forma de expansão do Estado brasileiro no regime militar e seu impacto sobre o novo conflito federativo, bem como na avaliação da dinâmica da descentralização no Brasil, particularmente no que diz respeito às políticas sociais. Esta tem revelado a necessidade de uma *expansão seletiva* (Haggard, 1995) das atividades do governo. Contrariamente às teses que advogam a redução do escopo de atuação do governo federal, o sucesso da descentralização depende - isto sim de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo.

Na seção 3 pretendo discutir o argumento que defende que a descentralização de políticas públicas é capaz de - por si só - reduzir os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços do Estado identificados nas grandes e pesadas estruturas burocráticas. De um lado, busco identificar os fundamentos históricos do uso clientelista de recursos públicos, para procurar mostrar que a viabilidade de que tais práticas ocorram depende mais fortemente da natureza das relações entre burocracias públicas, e das possibilidades de controle efetivo dos cidadãos sobre a ação dos governos, do que da escala ou nível de governo responsável pela prestação dos serviços. O exame da política habitacional no estado de São Paulo servirá como exemplo empírico de que uma eventual redução do clientelismo, ou a construção de formas mais transparentes e efetivas de prestação de serviços sociais, não decorre - ou não é um subproduto necessário - da transferência de atribuições para níveis descentralizados de oferta e gestão de bens públicos.

Não se trata (aqui) de defender (ou não), a partir de um ponto de vista normativo, a descentralização das estruturas administrativas no Brasil, mas de examinar as condições sob as quais tal reforma tem se processado. Na verdade, este é um processo já em curso no Brasil, dados: 1) a crise do Estado Desenvolvimentista e de suas bases de sustentação - especialmente do papel de planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento desempenhado até muito recentemente pelo governo federal; e 2) o processo de consolidação democrática, no qual novos atores políticos, dotados de recursos políticos e institucionais relevantes, disputam com as instituições federais o papel de condução do processo político.

Na verdade, com a redemocratização - e especialmente com a emergência do Congresso e dos governadores de estado como atores decisivos no processo decisório (4) - se reequilibraram as condições de negociação entre elites políticas regionais e federais na barganha federativa. Assim, as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil a partir da década de 80 que, aliás, não são muitas - são resultado da disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos recursos institucionais, especialmente o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governantes. Ora, mantidas as regras democráticas e as características institucionais do sistema político brasileiro - presidencialismo com expressivo poder dos governadores e do Congresso -, portanto, mantida a balança de poder do novo equilíbrio federativo, é pouco provável a re-centralização nos moldes vigentes até o início da década de 80; ao contrário, tende a

se aprofundar a direção descentralizadora da reforma do Estado, ainda que, dada a ausência de um novo arranjo pactuado, não seja inteiramente improvável a re-centralização.

Acerca das relações entre descentralização e democracia

Correntes de opinião de distintos matizes associam positivamente descentralização a democracia. Ou, melhor dizendo, consideram que contemporaneamente a descentralização é uma condição para a realização do ideal democrático.

Para alguns, comprometidos com o ideário da radicalização democrática, a descentralização representa uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se conferiria poder efetivo a elas) que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Para Jordi Bolja (1988, pp. 9-10), por exemplo:

La izquierda se confronta en Europa con la reforma de sus propios Estados nacionales, cri sentido teóricamente democratizador: la descentralización. (...) La única forma de superar las tendencias a la sectorialización, al burocratismo del Estado, a la distancia con los actores sociales, etc. consiste en crear instituciones que tengan una capacidad de actuación global, que sean representativas, pero que correspondan a sujetos sociales, a ciudadanos que de algum forma se sientan identificados entre ellos, que nenen una identidad comunitaria. (...) La *democracia territorial* que históricamente corresponde a nuestra época desarrollar, sólo puede construirse sobre bases locales. En resumen la democracia se expandirá únicamente si se desarrollan las instituciones políticas locales.

Para Borja (op. cit., p. 11), fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional. Não se trata, para ele, de eliminar as antigas instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições que fortaleçam a democracia de base territorial.

É inegável a influência dessa concepção em círculos políticos de esquerda na América Latina. Ao longo dos anos 80, inúmeros foram os fóruns de debate em torno da idéia da democracia de base territorial. Mais que isto, as experiências bem-sucedidas de participação popular em gestões municipais, tais como o Orçamento Participativo, difundiram a idéia de que, mais próxima de formas de democracia direta, a vida democrática de âmbito municipal poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pela instituições nacionais da democracia representativa.

Para outra corrente de opinião, inspirada no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica portanto, da sociedade civil-, sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo. Para Rudolf Hommes (1995, p. 2, tradução da autora), por exemplo:

[A descentralização] constitui um rompimento radical com o passado, porque a América Latina foi tradicionalmente gerida através de formas de governo altamente centralizadas e hierárquicas. (...) Essa tradição de poder centralizado e burocrático determinou a evolução institucional da América Latina e pode ser responsável pelo enorme gap entre a América do Norte e a do Sul. (...) O modelo centralizador também inibiu o desenvolvimento de instituições cívicas de base comunitária, porque criou uma forte dependência das comunidades em relação ao governo central e a suas instituições (...).

Nessa perspectiva, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas. Presente nas recomendações dos organismos de financiamento internacional, essa concepção vê na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado.

Embora vinculadas a visões distintas de democracia, essas concepções têm em comum a expectativa de que a escala ou o âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinados conteúdos do ideal democrático. Diferentemente, pretendo argumentar que a realização desse ideal, independentemente de seu conteúdo específico a saber, liberal clássica, republicana, social-democrata, entre outras, depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições.

Seja qual for a visão de democracia em questão, a possibilidade de apreender sua efetiva concretização supõe que se adote como critério o respeito a determinados princípios, princípios estes que devem ser, obviamente, compatíveis com a visão adotada. Há princípios sobre os quais há hoje relativo consenso: 1) igualdade de voto; 2) oportunidade de participação efetiva no processo decisório; 3) oportunidade de esclarecimento para formação de opinião a propósito do objeto da decisão; 4) controle final sobre a agenda, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação; e 5) inclusão de todos os cidadãos submetidos às leis da coletividade (Dahl, 1982). Há princípios vinculados à idéia do governo representativo que, tal como formulados no final do século XVIII, nunca foram postos em questão: 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; e 4) as decisões políticas são tomadas após debate (Manin, 1995, pp. 7-17). Finalmente, se tomarmos a visão da democracia associativa, afiliada a tradições igualitárias e comprometida com a radicalização da participação na vida pública, temos novamente que o critério de medida é a consideração de determinados princípios: 1) soberania popular; 2) igualdade política; 3) justiça distributiva; 4) consciência cívica; 5) desempenho econômico; e 6) competência governamental (Cohen & Rogers, 1995, pp. 33-40).

Princípios e valores políticos somente podem se concretizar em instituições políticas concretas. É pela análise da natureza de tais instituições que se pode avaliar se tais princípios estão efetivamente sendo respeitados. Mas têm variado historicamente as formas e modalidades pelas quais princípios democráticos se traduzem em instituições políticas concretas. As origens da democracia podem ser encontradas nos regimes democráticos das cidades-estados (a Grécia clássica, a República Romana, algumas comunas italianas na Idade Média, Gênova e Florença durante alguns períodos). O Estado Constitucional e o Parlamento, por sua vez, têm sua origem nas iniciativas da “burguesia como público” para democratizar as decisões do Estado, estabelecendo limites ao poder absoluto do monarca (Poggi, 1981). Os princípios do governo representativo, finalmente, se traduziram em um tipo parlamentar no século XIX, na democracia de partido no século XX e, provavelmente, estão se metamorfoseando para uma democracia do público neste final de século (Manin, 1995).

Com a constituição de governos de larga escala, isto é, sistemas de governo que envolvem um país inteiro, o princípio da representação se impôs como um princípio democrático. Sem um sistema de representação, a participação popular efetiva em decisões de âmbito nacional seria impossível. É por esta razão que nos últimos dois séculos têm sido feitos esforços para estender os processos democráticos aos governos de nível nacional, através do desenvolvimento de instituições representativas. Na verdade, a realização do ideal democrático em escala tão ampla quanto um país supõe a institucionalização de mecanismos limitadores das formas diretas de participação, limites estes relacionados aos mecanismos de inclusão da preferência do conjunto dos cidadãos no processo decisório.

Por outro lado, formas de participação consoantes com os princípios da democracia direta supõem necessariamente uma *demos* de pequenas dimensões. Assim, a reduzida dimensão da *demos* necessária à implementação da democracia direta implica também a redução do escopo das questões a respeito das quais uma dada população deve se pronunciar. Neste caso, tal *demos* não pode decidir sobre questões de âmbito mais geral e, portanto, a dimensão de sua agenda decisória é limitada.

Portanto, a realização do ideal democrático não pode estar associada a uma modalidade particular de inclusão dos cidadãos no processo decisório. De um lado, porque a realização do ideal democrático - embora tenha um conteúdo específico - tem assumido modalidades diferenciadas em distintos períodos da história da humanidade. De outro lado porque, mantidas as estruturas atuais do Estado-nação e parece não haver a menor dúvida quanto a isto -, continuarão a existir questões (ou partes da agenda governamental, ou funções) correspondentes a cada nível de governo.

É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu carácter, e não a escala ou âmbito das decisões. Pode parecer ingênuo afirmar (pois, na verdade, uma concepção que associava gestão do nível central de governo a ausência de democracia esteve presente no debate), mas o simples fato de determinadas questões ou políticas serem geridas (e/ou terem seus mecanismos decisórios processados) pelo nível central não é indicador de uma gestão menos (ou mais) democrática. (5)

Isto não significa que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento da democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isto, faz sentido supor

que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir.

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema.

Finalmente, não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos. De um lado, as instituições conformam as formas de ação política e, nesse sentido, a ação pública pode deliberadamente incentivar determinados comportamentos políticos (Cohen & Rogers, 1995). De outro, contudo, o contexto social e a história condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições (Putnam, 1993, p. 182). Isto significa que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades.

Descentralização e democracia na França e na Espanha

Tomemos o caso da França e da Espanha para ilustrar as relações entre descentralização e democracia, tal como ocorreram nos processos de reforma experimentados por esses países em 1978 e 1982, respectivamente. Tratava-se de Estados unitários, com sistemas de escolha do Executivo bastante semelhantes. Ambos implementaram programas de reforma do Estado nos quais a descentralização era entendida como um fator de democratização do sistema político. Na Espanha, contudo, a descentralização daria lugar a um Estado de traços federativos e a um completo rearranjo da distribuição efetiva do poder político, no qual as elites regionais passaram a dispor de recursos institucionais e administrativos até então controlados pelo governo central. Na França, uma reforma tímida, quando comparada com o caso espanhol, não daria lugar a significativos deslocamentos no plano do poder político real.

No caso espanhol, não somente se passou de um regime político a outro - de uma ditadura para uma democracia -, mas a estrutura do Estado foi transformada. A radicalidade do processo de descentralização territorial - o qual supôs uma modificação profunda da Constituição para que se operasse um completo rearranjo das relações intergovernamentais e cujo resultado implicou a criação das comunidades autônomas - tem sua explicação no modo pelo qual ali se combinaram historicamente centralismo, autoritarismo e questão regional.

Já na transição do Antigo Regime para o Estado moderno, que se operou até meados do século XIX, os elementos progressistas da burguesia foram derrotados em seu projeto de promover a autonomia municipal. A partir de então, o conflito entre elites locais e Poder Executivo será característico do caso espanhol. Com a derrota da República na Guerra Civil Espanhola (Hobsbawn, 1995), esse conflito - cuja origem era muito anterior foi acentuado pela ditadura de Franco e pelo regime do partido único. As autoridades das províncias e dos municípios eram fortemente controladas pelo governador civil e designadas pelos membros do partido ou pelos simpatizantes do regime. Em outras palavras, a ausência de integração entre elites regionais e elites políticas do governo central, em um Estado unitário como o espanhol, é anterior à ditadura franquista. O caráter autoritário daquele regime apenas reforçou a centralização e a desarticulação entre as autoridades do governo central e as elites locais. (6) É por esta razão que D’Arcy & Baena del Alcazar (1986, p. 4, tradução da autora) concluem que, no caso espanhol:

Por razões devidas à forma pela qual se desenvolveu a oposição ao regime, se produziu nos últimos anos do franquismo uma identificação entre democracia e regionalismo, sobretudo nas regiões que tinham uma clara consciência de sua identidade. De fato, a mudança de regime e a nova ordem política instituída pela Constituição de 1978 introduziram um modelo de “autonomia” que vai além das aspirações de uma simples descentralização administrativa. Trata-se de criar um novo tipo de Estado, modificando

completamente a organização territorial existente e criando estruturas totalmente novas (...).

Na França, sob um Estado unitário e sob modalidade bastante assemelhada de escolha do Poder Executivo local, (7) não se produziu historicamente o conflito que identificamos para o caso espanhol. Ao contrário, a estrutura político-administrativa centralizada era encarada como de grande eficácia e, mais que isso, o caráter subordinado das coletividades locais se justificava em nome da unidade nacional. O ideal republicano estava associado à unidade do regime local, à sua uniformidade e ao centralismo político. Essa estrutura, também consolidada quando da abolição do Antigo Regime, permaneceu praticamente inalterada até muito recentemente, quando, sob o governo socialista, se operou o processo de descentralização político-administrativa. No caso francês, diferentemente da Espanha, se consolidaram historicamente formas cooperativas de integração entre os funcionários do governo central e os eleitos no nível local. Em outras palavras, por uma espécie de adaptação ao ambiente político local, os “prefeitos” integraram os valores e interesses das elites locais, às quais deveriam controlar; estas, por sua vez, legitimavam sua representatividade junto à população, validando, desse modo, as regras de funcionamento do sistema (8) (ver D’Arcy & Baena del Alcazar, 1986).

A descentralização à *la française*, implementada pelo governo socialista, é absolutamente tímida, quando comparada com o caso espanhol. A lei de 1982 transfere a função executiva do prefeito para o presidente do conselho geral do departamento, revertendo, portanto, um equilíbrio secular no nível dos departamentos. No entanto, a região não passa a ter nem remotamente o poder das comunidades autônomas espanholas, nem a nova repartição de competências retira o poder do governo central. No caso francês, o “Estado [central] conserva integralmente seu poder de legislar e regulamentar nos domínios que são de competência das coletividades territoriais” (idem, ibidem, p. 155). Mais que isto, do ponto de vista do impacto de tais medidas sobre o sistema político, “(...) o poder foi redistribuído entre aqueles que já tinham acesso a ele” (idem, ibidem, p. 177, tradução da autora).

No caso francês, não se produziu historicamente a associação entre centralismo, autoritarismo e fortalecimento de tendências separatistas, tal como identificado no caso espanhol. Diferentemente, se produziu uma associação entre centralismo, unidade nacional e integração do governo central e elites regionais, sendo o processo de descentralização explicado sobretudo pelo surgimento de novas camadas urbanas que, não encontrando formas de representação no sistema anterior, demandavam mudanças no sistema político, mudanças estas que foram absorvidas pelo Partido Socialista Francês.

Ora, o que é interessante frisar aqui é que na França não se identifica uma relação de identidade entre centralismo e ausência de democracia. Ainda que as demandas por descentralização expressassem demandas pela radicalização do processo democrático, as elites políticas regionais não demandavam nem o fim de uma ditadura, nem uma nova repartição do poder político no plano local e nacional. Ali, o Estado unitário, com regras extremamente centralizadas de escolha do Poder Executivo no âmbito local (municípios com escolha indireta e departamentos com indicação do governo central), não esteve associado ao autoritarismo, mas ao ideal republicano da unidade nacional. Não existiu naquele país associação entre autoritarismo e centralismo, razão pela qual não poderia estar presente no discurso de mudança uma associação entre descentralização e democracia.

Essa associação entre centralismo e autoritarismo - é típica do caso espanhol e somente ganha sentido no exame das circunstâncias históricas concretas daquele país, mais particularmente do grau de controle das elites políticas regionais sobre as estruturas políticas locais e seu grau de integração com as elites políticas do nível central. Assim, a associação (entre centralismo e autoritarismo e, posteriormente, entre democracia e descentralização) ocorreu apenas na Espanha, país, aliás, cuja transição para a democracia influenciou enormemente as elites intelectuais brasileiras.

Portanto, o que distingue os dois países não é a existência prévia de um Estado centralizado, nem a predominância das elites políticas do nível central, nem as expectativas democráticas em torno da descentralização. O conteúdo substantivo dessas expectativas era, no entanto, substancialmente diferente nos dois países, bem como os resultados alcançados do ponto de vista da profundidade da reforma do Estado e da redistribuição efetiva do poder político. Tais diferenças parecem ser mais bem explicadas pela combinação de duas variáveis: 1) a existência prévia de um regime ditatorial; e 2) os diferentes processos de cooptação, exclusão e integração, consolidados na história de cada país, entre governo central e elites locais.

Apenas uma pesquisa envolvendo um maior número de casos poderia estabelecer qual dessas duas variáveis tem maior peso explicativo. Se *as associações entre centralização e autoritarismo e, de outro lado, descentralização e democracia, são fundamentalmente resultado do processo de formação das instituições políticas nacionais*, o Brasil poderia ser, na verdade, um importante caso a ser estudado, porque, se de um lado as demandas por descentralização estão associadas à existência prévia de um regime ditatorial (e a uma história de regimes autoritários), de outro, historicamente as elites políticas regionais detêm desde a Primeira República o controle das máquinas políticas e eleitorais no plano local (Abrucio, 1994), bem como seu grau de integração com as elites políticas do Estado central parece estar mais próximo do caso francês que do caso espanhol.

Acerca das relações entre descentralização e papel do governo central

A defesa de uma descentralização de tipo radical, que reduzisse drasticamente as atribuições do governo central na gestão das políticas públicas, transferindo grande parte da esfera decisória para estados e municípios, alimentou parcela significativa do debate dos anos 80. Distintas razões justificam essa concepção. Elas vão desde razões de ordem econômica, evidenciadas na clássica proposição de Oates sobre a natureza dos bens públicos, (9) até razões de ordem política, como o respeito ao princípio federativo e a necessidade de aliviar a agenda decisória do governo central e do Congresso (Santos, 1987, p. 186).

Contudo, pretendo chamar a atenção para um aparente paradoxo que o processo de descentralização, tal como tem se desenvolvido no Brasil, tem evidenciado: o eventual sucesso de medidas descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas (e, portanto, do poder decisório) do governo central.

O processo de descentralização em curso no Brasil (10)

Com exceção de um breve período histórico - a República Velha -, o Brasil foi administrado de forma fortemente centralizada, desde o período colonial. A herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrada no nível central de governo. No entanto, foi certamente a partir de 1930 que, com a emergência do Estado desenvolvimentista e a ampliação progressiva das funções de governo, a União assumiu uma parcela altamente expressiva das capacidades financeiras e administrativas vis-à-vis com os demais níveis de governo.

A forma centralizada do Estado então emergente é resultado de dois movimentos simultâneos: de um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência exclusiva do governo federal (o fenômeno da centralização financeira); de outro e não menos importante -, foi no nível federal que se desencadeou uma bem-sucedida estratégia de fortalecimento institucional, que compreendeu a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas.(11) Esse duplo movimento dotou o nível federal de governo de uma capacidade de inovação política, de formulação de políticas de longo prazo e de cooptação do capital privado nacional e da classe trabalhadora que não teve – até muito recentemente - paralelo em qualquer outra instância de governo.

Nesse sentido, a centralização estatal a partir de 30 - e que teve uma expansão contínua até fins da década de 70 - não é apenas fruto de um processo de expropriação das capacidades de governo dos níveis subnacionais, mas também - e fundamentalmente - derivada do fato de ser o *nível federal que demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização em curso.*

Durante o regime militar inaugurado em 1964, a concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais na União alcançaram níveis sem precedentes. De acordo com uma forma de expansão do Estado inaugurada nos anos 30, o governo federal ampliou sua capacidade de extração de recursos financeiros (seja pela reforma tributária de 66, seja pela ampliação da capacidade de obtenção de recursos via fundos extra-orçamentários), bem como expandiu significativamente o volume de empresas estatais, de órgãos públicos de regulação da atividade econômica e de agências federais encarregadas da prestação de serviços sociais.

No entanto, a forma de expansão do Estado realizada durante o regime militar implicaria a criação de

capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, capacidades estas que explicam em parte a natureza do processo de descentralização Hoje em curso.

No período posterior a 64, as transferências de recursos especialmente para os municípios - significaram a possibilidade de seu fortalecimento administrativo. O exame da disposição final da receita tributária global no período da centralização fiscal revela que, do montante de recursos de que dispunha efetivamente cada nível de governo uma vez realizadas as transferências constitucionais, ocorreu uma queda significativa no que diz respeito aos estados (de 34 por cento do total da receita tributária em 1960, para 26 por cento em 1988); mas, no que diz respeito aos municípios, houve elevação de 6,5 por cento do total da receita tributária em 1960, para 11,4 por cento em 1988 (Afonso, 1993). A centralização tributária na União significava que estados e municípios dispunham de uma margem muito pequena de recursos a serem aplicados *livremente*, isto é, o governo federal (seja para uma parte das transferências automáticas, seja para a quase totalidade das transferências negociadas) vinculava as transferências a itens de despesa e, desse modo, a centralização tributária implicava falta de autonomia de gasto, ou estreita margem decisória para estados e municípios, mas não significava indisponibilidade de recursos. Em outras palavras, ainda que certamente de modo inteiramente desigual no interior do território nacional, os municípios brasileiros, ainda que fortemente controlados pelo governo central, magnificaram no pós-64 sua capacidade de gasto.

Do mesmo modo, a estratégia de criação de empresas públicas estaduais (de eletricidade, telecomunicações, saneamento etc.) criou, no âmbito dos estados, capacidades administrativas que viabilizam hoje sua capacidade de gestão independente da União. Como se sabe, a partir sobretudo dos anos 50, o Estado brasileiro cresceu e se expandiu pela proliferação de agências federais, sendo uma dimensão importante desse movimento a criação de empresas públicas. Porém, a criação de empresas públicas estaduais foi também significativa, sobretudo a partir dos anos 60. No período 61/76, foram criadas 119 novas empresas públicas da União e 147 novas empresas públicas nos estados (Martins, 1985, p. 62). Mais que isto, a criação de empresas públicas nos estados e municípios foi estimulada pelas políticas emanadas do centro. Várias delas (política de energia elétrica, de saneamento, de telecomunicações, de habitação etc.) foram desenhadas supondo, de um lado, uma agência federal planejadora e financiadora e, de outro, empresas estaduais encarregadas da execução das políticas, sob controle dos governos estaduais. Essa estratégia deu origem a corpos técnicos e empresas altamente capacitados, seja para formular e executar autonomamente as políticas de recorte estadual/municipal para as quais foram criados, seja para se constituir em alvo de programas de privatização, seja ainda para reduzir o poder de comando das agências federais encarregadas de sua regulação, seja finalmente para apresentar graus expressivos de inovação na formulação e implementação de políticas.

Portanto, a partir de políticas implementadas quando da vigência do Estado centralizado, ocorreu um processo de fortalecimento das capacidades administrativas de estados e municípios. Há evidências de que no nível federal ocorreu mais recentemente o movimento inverso. Voltarei aos anos 30 para demonstrar minha hipótese.

Até 1930, o processo de seleção dos quadros técnicos do governo era inteiramente submetido à dinâmica da luta partidária pelo controle de agências governamentais e dos recursos de poder que tal controle viabilizava. Era, portanto, o favoritismo político o critério fundamental de constituição das “burocracias” governamentais. As tentativas fracassadas de reforma do serviço público em direção a formas meritocráticas de seleção, durante o regime iniciado em 30, implicaram a adoção de uma estratégia alternativa: a criação de “ilhas” de eficiência administrativa fora da burocracia tradicional em algumas empresas públicas e em alguns grupos executivos. Assim é que se convive no Brasil, desde então, com uma “burocracia dual”, regida por duas formas distintas de seleção: o mérito e o favoritismo político (Sikkink, 1993). Esse elemento é importante para que se compreenda como temos convivido no Brasil com relações simultâneas entre centralização e práticas clientelistas e, de outro lado, centralização e forte capacidade de inovação institucional. O Estado brasileiro cresceu e se expandiu sob forma fragmentada, o que permitiu a existência de órgãos e instituições superpostos e de burocracias difusas, cujo controle e cuja possibilidade de coordenação são extremamente difíceis. Em tais órgãos e instituições convivem “burocracias” meritocráticas e patrimonialistas, em graus distintos de importância e peso político. Dessa forma, as políticas emanadas do centro do sistema político em direção à periferia combinaram ao longo do tempo políticas clientelistas (baseadas na distribuição de favores) e políticas “dirigistas” (caracterizadas por processos de inovação política).

É precisamente a qualificação e a identidade dessa burocracia federal, bem como o reconhecimento e a confiança dos contribuintes em relação à necessidade, à idoneidade e ao caráter dos corpos administrativos do Estado

brasileiro, que se encontram em uma crise profunda neste momento, crise esta que tem um peso significativo na crise geral do sistema estatal e cujo epicentro se encontra no nível federal de governo. Contrariamente às expectativas, a redemocratização especialmente nas gestões Sarney e Collor representou “a exacerbação dos elementos cartonais e clientelistas de nosso sistema político que o autoritarismo não logrou eliminar” (Abranches, 1992, p. 27).**(12)**

Os impulsos pró-descentralização (ou, dito de outro modo, os incentivos políticos para que a reforma do Estado se processe nessa direção) nascem da reação à forma pela qual se expandiu o Estado centralizado. Por sua vez, a dinâmica desse processo (ainda em curso) está fortemente associada ao movimento, superposto no tempo, de *construção de um novo equilíbrio federativo*, viabilizado pela consolidação democrática no contexto específico das estruturas político-institucionais brasileiras, e da *crise do Estado desenvolvimentista* e de um modelo de Federação por ele engendrado, cuja expressão mais clara é a desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais este se assentava.

De um lado, a consolidação democrática trouxe à arena política um conjunto de atores que hoje atuam reduzindo o poder de comando anteriormente exercido inteiramente pelo Executivo federal (Sallum Jr. & Kugelmas, 1993): governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares e sindicatos consolidaram seu poder político ao longo do processo de redemocratização e reduzem o poder de mando do governo central. Além disso, é no plano dos estados e municípios que ocorre hoje um expressivo processo de inovação política (as chamadas “novidades vindas de baixo”), **(13)** processo este que guarda paralelo com a capacidade de inovação política do governo federal nos primórdios do Estado desenvolvimentista.

Por outro lado, um conjunto de fatores esgarça as bases de sustentação do Estado desenvolvimentista e do pacto federativo que o sustentou. Nas últimas décadas, ocorreu um efetivo processo de desconcentração produtiva, com a emergência de novas elites regionais modernas que, conectadas diretamente com o exterior, questionam o poder de regulação do Estado nacional e de sua expressão política, o governo federal. Pressionada pela necessidade de realizar o ajuste fiscal, de cumprir os encargos da dívida externa e pelos resultados da reforma tributária da Constituição de 1988, a União teve suas bases fiscais fortemente erodidas, ainda que tenha ocorrido um bem-sucedido esforço mais recente de elevação da arrecadação. Dada a redução dos investimentos federais em infra-estrutura, estes têm sido objeto de violentas disputas inter e intra-regionais. A maior autonomia tributária viabilizada pela Constituição de 88 tem dado lugar a uma verdadeira “guerra fiscal” entre estados e municípios, na busca de captar investimentos produtivos, bem como a um processo de deslegitimação das instâncias reguladoras federais (Rodriguez, 1994). Finalmente, as dificuldades políticas com que defronta o Executivo Federal para coordenar um efetivo programa de reformas estruturais implicam um processo reiterado de sua deslegitimação enquanto instância política reguladora dos conflitos nacionais.

Em suma, a forma de expansão do Estado que implicou o fortalecimento institucional e administrativo dos níveis municipal e estadual - paradoxalmente implementada no período de maior centralização financeira e política da história brasileira -, em um contexto de crise das capacidades estatais do governo federal e de fortalecimento do poder político das elites regionais, explica boa parte da dinâmica do conflito federativo.

Seria, assim, impreciso afirmar que tenhamos no Brasil um processo de descentralização das estruturas administrativas e das funções do Estado. Na verdade, para além dos esforços de descentralização de alguns programas públicos e dos resultados descentralizados que as iniciativas dos níveis subnacionais têm ensejado, não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização que, comandado pela União, proponha um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado **(14)** (Draibe & Arretche, 1995). Existe, sim, sob o impulso da consolidação democrática e da crise de capacidades estatais do governo federal, uma conflitiva barganha em torno da descentralização fiscal, processo este que tem como um de seus desdobramentos a descentralização da despesa pública e o fortalecimento institucional dos níveis subnacionais. Esse elemento da reforma do Estado - que não é de modo algum irrelevante - parece obscurecer que grande parte das esferas de atuação do governo permanece sob responsabilidade do governo federal.

Isto não significa que, para que ocorra descentralização, seja absolutamente necessária a existência de um projeto ou programa do governo federal. Obviamente que, mantida a dinâmica política acima mencionada, a descentralização tende a se aprofundar, dado que mesmo seu caráter “errático” revela a forma própria de tomada de

decisões em sistemas políticos nos quais os diversos atores são dotados de graus relativamente equivalentes de autonomia política.

No entanto, como veremos a seguir com relação aos programas sociais, a inexistência de um programa nacional implica, entre outras coisas, que a heterogeneidade na prestação dos serviços - que é um resultado natural das formas descentralizadas seja dramaticamente reforçada no caso brasileiro. Implica também que, dado que não há formalmente um novo arranjo, não é de todo descartável que uma eventual re-centralização possa ocorrer, se os fatores (ou parte deles) que geram a crise das capacidades estatais do governo federal se alterarem e se as equipes governamentais tiverem tal orientação e competência política para realizá-la.

Descentralização dos programas sociais (15)

Desde meados dos anos 80, a agenda de redemocratização incluiu entre um conjunto de outras demandas um projeto de reformas setoriais do Sistema de Proteção Social Brasileiro. No início do governo do presidente José Sarney -primeiro governo civil pós-regime militar, o debate em torno de tais reformas teve a hegemonia de setores progressistas e, neste, a descentralização, o resgate da dívida social, a participação social e política foram princípios norteadores de boa parte das propostas de reforma. Propôs-se a descentralização e a regionalização dos programas nacionais de saneamento e habitação; a descentralização, universalização e democratização dos programas de educação básica; o abandono das práticas clientelistas e a municipalização da assistência social como forma para que a prestação de serviços assistenciais equivalesse a um direito de cidadania; a unificação e a descentralização de um sistema nacional de saúde capaz de universalizar o atendimento à população.(16)

De um lado, a perda de espaço político dos setores progressistas na aliança que conduziu inicialmente o processo de redemocratização explica em grande parte a impossibilidade de realização dos grandes projetos de reforma. De outro, a dinâmica de funcionamento da arena política constituída em torno de cada política setorial explica a extensão e o ritmo das reformas efetivamente alcançadas (Melo, 1993a). No que diz respeito especificamente à descentralização dos programas, fatores como: 1) a existência (ou não) de uma política deliberada de descentralização por parte do governo federal; 2) a natureza e o poder da coalizão pró-descentralização; e 3) o desenho institucional das políticas prévias, tiveram em cada política setorial influência decisiva sobre as possibilidades de uma efetiva descentralização na prestação dos serviços (Almeida, 1995, p. 95).

Tomemos inicialmente os programas de assistência social, aqueles que atingem mais diretamente as populações mais carentes. No Ministério do Bem-Estar Social esteve (17) concentrada a maior parte dos recursos da União realocados através de transferências negociadas- 51,5 por cento do total em 1991 (Roarelli, 1992, p. 7) -, o que dá uma medida da importância da centralização para o uso clientelista desses recursos e, dela decorrentes, a força e a resistência da coalizão interessada na manutenção das formas centralizadas de gestão. (18) Além disso, há programas assistenciais em quase todos os ministérios sociais, permitindo a consolidação de burocracias difusas, cujo poder de pressão contrário à descentralização tem inviabilizado várias tentativas de reforma nessa direção, tentativas estas oriundas sobretudo das burocracias da área econômica e do planejamento. Por essas razões, não existiu até muito recentemente uma política explícita, por parte do governo federal, em direção à descentralização dos programas assistenciais, a despeito das reiteradas análises e recomendações nessa direção.

No entanto, isto não significa que esforços isolados de descentralização de alguns programas não tenham dado passos bem-sucedidos. A descentralização da merenda escolar, iniciada em 94, pretende que, por adesão dos municípios, estes passem a realizar diretamente as compras de alimentos para fornecimento às crianças do ensino fundamental. A descentralização da aquisição e distribuição dos livros didáticos para as crianças das escolas públicas dá seus primeiros passos neste ano de 1995. Por outro lado, são incontáveis as iniciativas de governos estaduais e municipais no que diz respeito a programas focalizados nas populações mais carentes. Pressionados pela crise econômica e pela redemocratização (mais especificamente, pela retomada do mecanismo eleitoral), governadores e prefeitos (especialmente estes últimos) têm sido responsáveis por uma elevação na despesa pública em programas assistenciais (19) e pela formulação e implementação de uma miríade de novos programas de âmbito exclusivamente local, freqüentemente associados à gestão que os criou.

A ausência de um programa nacional planejado de descentralização dos programas *educacionais* tem implicado os mesmos resultados: tendências de transferência de parcelas das atividades envolvidas na prestação de serviços, sem uma efetiva redistribuição de competências. Desde os seus primórdios, a educação básica - da rede pública no Brasil é prestada de forma superposta: escolas estaduais e municipais oferecem serviços de forma não-exclusiva. A distribuição do peso relativo dessas redes é extremamente desigual no território nacional e, ainda que a Constituição de 1988 tenha estabelecido que a oferta de educação básica é preferencialmente de responsabilidade municipal, o processo efetivo de transferência de competências tem sido subordinado a fatores de ordem conjuntural e regional. Dito de outro modo, à ausência de uma direção do “centro” se soma o caráter heterogêneo e difuso dos interesses envolvidos, o que dificulta enormemente a formação de uma coalizão pró-descentralização, com conseqüências evidentes sobre o caráter errático do processo. Mais do que um processo de redefinição do poder de decisão e definição de competências exclusivas, o que tem mudado é a importância relativa de cada nível de governo na oferta de matrículas, no desempenho de algumas funções (como a compra da merenda escolar, por exemplo) e no custeio das escolas, geralmente deslocado em direção aos municípios (Mello e Souza, 1993, p. 2), processo este que é, contudo, extremamente desigual de um estado para outro, seja quanto às formas, aos ritmos e ao conteúdo das mudanças. De qualquer modo, entre 1988 e 1991, o número de matrículas em estabelecimentos municipais no ensino de 1º grau cresceu a uma taxa média anual de 3.1 por cento, índice este muito superior ao da expansão demográfica (Afonso, 1994, p. 14).

Na área do *desenvolvimento urbano*, a extinção do BNH (Banco Nacional da Habitação) e a desarticulação de sua burocracia, a turbulência institucional dos anos mais recentes, o “fiasco” dos esforços de reforma e a crise do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) implicaram uma ausência progressiva do governo federal, seja no sentido da capacidade de manter os níveis anteriores de financiamento à promoção pública de habitações, seja no sentido de responder às demandas crescentes derivadas do processo de democratização, seja no sentido da capacidade de formulação e implementação de reformas estruturais de sistemas que dão sinais crescentes de esgotamento. É nesse sentido que se afirma que o governo federal perdeu força; vale dizer, o governo federal demonstrou progressivamente sua incapacidade de desempenhar as funções que lhe eram afetas no sistema anterior, sob a égide do BNH e sua incapacidade de propor inovações institucionais que respondam às demandas da situação presente. Paralelamente, governos estaduais e municipais vêm, na prática, assumindo um papel crescente na oferta pública de programas de habitação e saneamento básico: seja no financiamento dessas políticas com recursos próprios, seja captando diretamente no exterior; quer desenhando e implementando programas habitacionais próprios, quer assumindo o controle na fixação de tarifas de saneamento ou até mesmo privatizando serviços etc. Ora, esse movimento, mais do que um programa de descentralização comandado pelo governo federal, revela um processo crescente de autonomização dos níveis subnacionais de governo na oferta de serviços de habitação e saneamento básico, processo este que é largamente substitutivo à ausência do governo federal.

É certamente no campo dos *programas de saúde pública* que ocorreram os mais bem-sucedidos avanços em direção a uma reforma de tipo descentralizados. Ao longo dos anos 80, a coalizão favorável à consolidação de um sistema hierarquizado e descentralizado de prestação de serviços de saúde, com forte presença nos fóruns nacionais e em aliança com governadores e prefeitos, conseguiu uma série sucessiva de medidas que redundaram em uma efetiva reforma do setor. Essa reforma, que redistribuiu funções e competências entre os níveis de governo, tem uma direção clara: os municípios passam progressivamente a ter capacidade decisória, competências e recursos para a prestação dos serviços básicos de saúde. Se é verdade, contudo, que uma articulação positiva entre a burocracia do Ministério da Saúde, a elite profissional do setor e governadores e prefeitos viabilizou a aprovação de medidas de reforma a partir do centro do sistema político, é verdade também que as dificuldades na implementação dessas reformas decorrem das dificuldades financeiras e institucionais do governo federal para dar continuidade ao processo de reformas. Nessa medida, as feições do sistema descentralizado se tornam crescentemente heterogêneas no território nacional, dadas as diferentes possibilidades financeiras e administrativas e as distintas disposições políticas de governadores e prefeitos: em algumas regiões, onde os recursos são mais escassos e as demandas são mais agudas, o sistema dá sinais evidentes de falência; em outras regiões, com mais recursos, os municípios demonstram capacidade de gestão praticamente autônoma de seus sistemas de saúde.

O paradoxo aparente: descentralização e necessidade de fortalecimento do governo central

A avaliação exposta acima indica que, em processos de descentralização de modalidades de gestão de

programas públicos, o nível central de governo tem uma importância estratégica na direção e coordenação, seja da formulação e aprovação de reformas, seja em sua implementação.

Como vimos, o Estado desenvolvimentista no Brasil assumiu uma forma fortemente centralizada, ou, dito de outro modo, a construção do Estado nacional supôs um longo processo de esvaziamento das capacidades institucionais, administrativas e financeiras dos governos estaduais e municipais. No entanto, no período pós-64, a forma centralizada de gestão inaugurou uma nova orientação para a expansão do Estado: esta efetivamente fortaleceu as capacidades administrativas de estados e municípios, ainda que de forma inteiramente desigual no território nacional, fato este que permite que a descentralização seja hoje uma possibilidade real. Finalmente, ao longo da década de 80, assistimos a um esvaziamento progressivo dos recursos de que dispunha o governo federal para o exercício de suas funções tradicionais, vale dizer, aquelas sob as quais se erigiu como grande protagonista do Estado desenvolvimentista.

Esse quadro tem implicado que o processo de descentralização das políticas sociais seja caracterizado por desigualdades de toda ordem: no ritmo de formulação e decisão entre as distintas políticas setoriais; no interior de uma dada política, desigualdades entre o ritmo e os resultados da implementação; e, sobretudo, na qualidade dos serviços prestados. A superação dessas dificuldades não pode ocorrer apenas por iniciativa dos governos locais, dada exatamente sua heterogeneidade na capacidade de mobilizar recursos próprios e dada a escala local de sua atuação. Apenas o governo central pode desempenhar essa tarefa, sob pena de que se aprofundem as desigualdades regionais. É certo que uma proposição desse tipo não está isenta de preferências e valores, mas parece-me que as tendências de reforma do Estado brasileiro apontam para um novo papel a ser desempenhado pelo governo federal: de forte regulação das políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais.

A transição para um outro tipo de Estado, no sentido de que o governo federal venha a desempenhar novas funções, relacionadas a coordenação, regulamentação e fiscalização de funções descentralizadas (seja para outros níveis de governo, seja para o setor privado), supõe necessariamente que o centro do sistema (a União) seja administrativa e institucionalmente forte. Portanto, *antes que um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, o sucesso da descentralização supõe sua expansão seletiva, vale dizer, um reordenamento expansivo das agências do governo central em direção a novas atividades, reordenamento este que implica um governo central fortalecido. (20)*

Acerca das possíveis reações entre descentralização e clientelismo

Parte importante das expectativas postas na descentralização está associada à noção de que uma proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários viabilizaria maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos e, por esta razão, maior *responsiveness* daqueles em relação às necessidades destes. Nessa perspectiva, a descentralização passaria a ser um dos elementos da reforma do Estado pelo qual seriam combatidos os problemas de ineficiência alocativa postos pelo clientelismo.

Pretendo argumentar mais uma vez que tais expectativas - tal como colocadas no debate - põem excessiva confiança na proximidade como elemento que, por si só, garantiria a realização daqueles princípios. Ainda que a proximidade possa ser um elemento importante para dar visibilidade às ações de governo - e, nesse sentido, favorecer a *accountability* e a *responsiveness* -, é possível problematizar tais expectativas com base no argumento de que o uso clientelista de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Nesse sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas.

A análise comparada da emergência dos modernos sistemas de proteção social indica que seu formato institucional está fortemente associado à natureza das burocracias responsáveis, quer por sua formulação e aprovação, quer sobretudo por sua implementação. Sua natureza seria, por sua vez, derivada do longo processo de formação dos Estados nacionais, mais particularmente pela consolidação de estruturas burocráticas previamente à plena liberalização e democratização dos sistemas políticos nacionais. A seqüência histórica democratização/burocratização é, portanto, fundamental na definição da engenharia institucional desses sistemas (Evans et. al., 1985) e, para o tema que nos interessa aqui, para as possibilidades de seu uso para fins clientelistas. Vejamos.

A liberalização do voto anteriormente à plena consolidação de estruturas burocráticas tenderia a reduzir o grau de *bureaucratic insulation*, porque, nessas circunstâncias históricas, os partidos tenderiam a se consolidar diante do eleitorado, utilizando os recursos estatais como moeda de troca. As estruturas administrativas seriam, portanto, prisioneiras da patronagem política. Ao contrário, o desenvolvimento e a consolidação das burocracias ou ainda o sucesso de reformas administrativas em direção à sua construção - anteriormente à plena liberalização do voto dariam às burocracias maior capacidade de resistência às pressões pela prestação de serviços sociais de tipo “clientelista”, condicionando, assim, a formação de partidos políticos de tipo programático, dado que o apelo ao eleitorado não poderia ser feito mediante a concessão de favores. Este último seria, por exemplo, o caso de países europeus nos quais a existência prévia de monarquias constitucionais viabilizou a consolidação de burocracias públicas anteriormente à universalização do sufrágio. No caso dos EUA, diferentemente, a massificação do voto foi anterior à burocratização do Estado, o que condicionou a formação de um sistema partidário de base regional e assentado sobre a patronagem política; dito de outro modo, a seqüência histórica “democratização-burocratização” implicou que os arranjos administrativos então constituídos fossem colonizados por partidos que se reproduziam por meio do clientelismo. Se, até o início do século XX, os EUA não tinham realizado a profissionalização e a burocratização de seus corpos administrativos, quando esta ocorreu, ocorreu primeiramente - de forma desigual ao longo do território nacional - nos níveis municipal e estadual, desenvolvendo este que explicaria em grande parte a natureza do federalismo norte-americano. Esse padrão de formação do Estado teria condicionado o ritmo e os padrões da *social policy making* do século XIX até hoje (ver Weir et al., 1988).

Portanto, nem a centralização explica o clientelismo nem, muito menos, as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos implicam sua eliminação. Dito de outro modo, não há uma relação necessária entre determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada ou patronagem política que a prestação de tais serviços pode viabilizar. A proximidade não é, assim, condição suficiente para evitar que determinadas necessidades dos cidadãos sejam atendidas segundo padrões clientelistas.

Diferentemente, as possibilidades de elevação dos níveis de imparcialidade na alocação de recursos públicos estariam associadas à consolidação de burocracias relativamente insuladas das pressões partidárias para seu uso clientelista. Por outro lado, para evitar abusos de poder por parte da burocracia e, por extensão, do próprio Estado, são necessárias instituições que permitam aos cidadãos controlar as ações do governo. Estabelecendo as condições necessárias para uma efetiva intervenção do Estado, Przeworski (1995, p. 8, tradução da autora) afirma que:

Para estabelecer condições de intervenção efetiva do Estado, os governos devem ser capazes de controlar as ações econômicas dos atores privados e os cidadãos devem ser capazes de controlar os governos. Os agentes privados devem se beneficiar quando agem no sentido do interesse público e devem sofrer sanções quando não o fazem; o mesmo deve ocorrer com os governos.

Assim, para um “bom governo”, é necessário que os agentes do Estado tenham instrumentos efetivos de intervenção - e isto supõe relativa autonomia em relação às pressões de tipo particularista -, mas também é necessário, por outro lado, que os governos possam ser punidos quando não agem no sentido das necessidades dos cidadãos. Essa fórmula remete naturalmente à discussão das relações entre governantes e suas burocracias, mas também é certo que as burocracias impotentes têm escassas possibilidades de implementação de políticas.

No entanto, quero aqui chamar a atenção para o fato de que a questão da formulação e implementação de políticas adequadas às necessidades dos cidadãos - conceito este que é certamente sujeito a grande controvérsia - depende menos do nível de governo delas encarregado que do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos. Isto não significa que a proximidade não possa ser - para algumas políticas um elemento que possa propiciar tais incentivos; significa que certamente a proximidade não é uma condição suficiente para tal.

Na verdade, as avaliações mais recentes das reformas implementadas indicam não ser assim tão evidente que a maior autonomia local na decisão sobre a alocação de bens e serviços implique maior grau de imparcialidade em sua distribuição. Analisando o caso francês, Rosanvallon (1993, p. 41) afirma que a questão da imparcialidade é, na verdade, um problema ainda a ser resolvido pelo Estado, dado que existe - e a experiência francesa de descentralização o confirma - um risco novo de parcialidade derivado da proximidade.(21) Na mesma direção argumenta Tanzi (1995),

afirmando que a contigüidade entre burocracias públicas e cidadãos no nível local tenderia a elevar as possibilidades de ocorrência de práticas de corrupção, embora as evidências empíricas nessa direção não permitam estabelecer uma relação necessária entre essas variáveis.

A descentralização da política social de habitação: o caso de São Paulo (22)

Em outro trabalho (Arretche, 1995), argumentei que durante a década de 80 assistimos à perda progressiva da capacidade de gestão da política habitacional por parte do governo federal, processo este que se manifestou quer numa crescente desarticulação de suas bases institucionais decorrentes do fechamento do BNH e dos efeitos político-institucionais da redemocratização, quer numa redução do volume de recursos disponíveis para programas habitacionais, derivado do impacto da crise econômica sobre a modalidade específica de gestão dos recursos do FGTS. A essa progressiva ausência do governo federal no setor, governos estaduais e municipais no quadro da elevação da competição eleitoral no novo contexto democrático - reagiram de formas diversas, criando uma miríade de novos programas de base local e existência episódica.

O governo do estado de São Paulo, por sua vez, respondeu criando as condições institucionais e financeiras para uma progressiva *autonomização das bases de formulação e implementação da política social de habitação*. Ainda que esse movimento - com significativo grau de variedade possa ser identificado para todo o país, foi no estado de São Paulo que se criou o que se poderia chamar de um *sistema estadual de habitação*, no sentido de que se institucionalizaram, no plano essencialmente estadual, mecanismos que viabilizam um fluxo permanente de recursos (financeiros e administrativos) e garantem uma oferta contínua de equipamentos (unidades habitacionais). Dito de outro modo, no estado de São Paulo se constituiu um Sistema Estadual de Habitação, dotado de fontes de recursos vinculadas, instituições especificamente voltadas para essa finalidade e programas habitacionais com desenho, sistema de crédito e mecanismos de acesso próprios.

Até 1981, a promoção pública de habitações no estado era realizada com base nos recursos do FGTS, passando a sofrer sérias restrições a partir da crise desse fundo, que se iniciou em 1983. A partir de então, a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) passou a operar crescentemente com recursos estaduais, provenientes do Tesouro do Estado e da Loteria da Habitação. Em 89, foi aprovada a primeira lei que aumentou em 1 por cento a alíquota do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), destinando esses recursos à habitação popular. Desse modo, a partir de 83, os recursos de origem federal passaram a ser crescentemente marginais na produção habitacional do estado. (23)

Portanto, com a adoção da “alíquota do ICMS” se criou uma fonte permanente, não-onerosa (dada a base de sua receita) e vinculada de recursos para a implementação de programas sociais de habitação no estado. Ao instituí-lo, criou-se um fluxo financeiro do conjunto dos contribuintes para a produção habitacional, fluxo este que, pelo seu caráter contínuo e não-oneroso, viabilizou um volume de produção de unidades residenciais sem precedentes no estado. (24)

Se a institucionalização de uma fonte vinculada de recursos é um elemento extremamente importante para a existência de um sistema habitacional, não menos importante é a consolidação de instituições especificamente voltadas para tal fim. A criação da CDH (Companhia de Desenvolvimento Habitacional do estado de São Paulo) em 83 e sua transformação em CDHU em 89 representaram decisões segundo as quais passariam a ser formulados no plano estadual programas cujas características seriam distintas daquelas oferecidas pelas agências federais.

Assim, observado do ponto de vista das relações entre governo estadual e governo federal, ocorreu durante a década de 80 um crescente processo de estadualização (descentralização) da política social de habitação, processo este, contudo, cujos traços e características mais nítidas só surgiram ao final dessa mesma década. Retomando: até 81, a produção habitacional pública no estado era fortemente dependente das transferências federais (via FGTS); depois disso se criaram as condições para a existência de um programa de âmbito estadual, com fontes de financiamento, instrumentos institucionais e recursos humanos de âmbito exclusivamente estadual.

Mas, examinemos os programas habitacionais implementados para examinar a outra dimensão de nosso problema: aquele que diz respeito à natureza das relações entre governo estadual e governos municipais, relações estas

que se estabeleceram ao longo do processo de constituição do sistema estadual de habitação.

No início desse processo, em 83, tais relações podem ser identificadas através do PMH (Programa Municipal de Habitação). Financiado com recursos estaduais (Tesouro e Loteria), o governo do estado repassava recursos para que as prefeituras municipais desempenhassem o papel de agente promotor dos conjuntos habitacionais. Isto significa que, sob determinadas condições, estas dispunham de uma relativa margem de autonomia para selecionar os projetos habitacionais e o que não é irrelevante - para selecionar os beneficiários das unidades habitacionais construídas.

Portanto, as primeiras tentativas de construção de um sistema estadual de habitação foram caracterizadas pela municipalização, com significativa autonomia alocativa para as prefeituras (para contratar obras e distribuir unidades residenciais, que são os grandes “ativos” políticos da política habitacional). Essa fase se caracterizou pela opção preferencial pelo mutirão como forma construtiva. E o que não é irrelevante se caracterizou pela escassez de recursos, dado que sua fonte era o Tesouro Estadual. Isto implicou baixos índices de produção habitacional pública. **(25)** Salvo erro, não há pesquisas que indiquem se, com a municipalização, ocorreram práticas clientelistas na distribuição dos benefícios envolvidos nessa política. Contudo, dados os padrões brasileiros, não há razões para duvidar de que estas tenham efetivamente pautado a contratação de serviços e a distribuição de unidades residenciais.

No período seguinte (87/89), com os programas SH1 e SH2, passou-se a privilegiar a contratação de empreiteiras para a produção de grandes conjuntos habitacionais. Abandonou-se, portanto, a modalidade do mutirão, sob o argumento de que a carência habitacional no estado era muito grande e que a produção em larga escala e com cronogramas de obras curtos exigiria a utilização de empresas especializadas; mas se manteve ainda um relativo grau de autonomia decisória para as prefeituras municipais. **(26)** Finalmente, os programas SH3 e SH4, vigentes no período 90/94, são aqueles que se beneficiaram do afluxo permanente de recursos propiciado pela aprovação do acréscimo de 1 por cento na alíquota do ICMS, vinculado à produção de unidades residenciais. Privilegiando ainda a contratação de empreiteiras para a construção de grandes conjuntos habitacionais, esses programas marcariam, contudo, uma importante reformulação no que diz respeito à forma de gestão da política social de habitação: todas as obras passaram a ser licitadas e administradas pela CDHU, isto é, a política passou a ser centralizada no governo do estado, ainda que as prefeituras municipais, para ter acesso aos programas, devessem se comprometer com a contrapartida do terreno e da infraestrutura.

Assim, para ter acesso às unidades habitacionais oferecidas pelo programa estadual, as prefeituras devem oferecer o terreno e a infra-estrutura urbana, lhas isto não implica necessariamente que elas tenham direito à seleção das empresas privadas que participarão da construção nem à seleção dos potenciais beneficiários das unidades residenciais construídas. Em outras palavras, os “ativos” políticos do programa estão no âmbito da CDHU. É, portanto, nessa instituição que se processa a disputa pelos benefícios oferecidos por essa política. A adoção do acréscimo de 1 por cento do ICIVIS como fonte permanente de recursos implicou não apenas a exclusão das prefeituras do processo de licitação das obras. Mais que isto, as prefeituras perderam também o controle sobre a comercialização das unidades residenciais, vale dizer, do processo de seleção dos beneficiários, processo este que passou a ser centralizado na CDHU.

Com efeito, dado que a prestação da unidade habitacional é um percentual sobre a renda, **(27)** e que o valor de financiamento da unidade habitacional é calculado (e atualizado) nas mesmas bases que os financiamentos habitacionais do FGTS, é fácil concluir que essas unidades residenciais são altamente subsidiadas. Segundo alguns cálculos, o montante do subsídio chega a 95 por cento do valor da prestação para a faixa de um salário mínimo (Batistuzzo, s/d, p. 9). Independentemente do que tal política de comercialização representa do ponto de vista do retorno do investimento e das possibilidades de sua reaplicação, **(28)** se trata de observar aqui o que pode representar a oferta de um bem caro (como a unidade residencial) em condições tão facilitadas de crédito. Evidentemente, ele representa um ativo político da maior importância.

Resta, portanto, examinar se, uma vez adotada a modalidade centralizada na CDHU, é possível distinguir qual critério conduziu a distribuição dos benefícios: se 1) as necessidades dos cidadãos, evidenciadas por instrumentos que permitiriam selecioná-los segundo a necessidade (de forma a cumprir os objetivos sociais da política), ou segundo a capacidade de pagamento dos mutuários (de modo a garantir o equilíbrio financeiro do sistema e permitir a continuidade da prestação de serviços); ou 2) a reprodução do partido político no poder, critério este que, se está em

conflito com o princípio anterior, evidenciaria práticas de *rentseeking* e clientelistas.

Em primeiro lugar, o exame do período de distribuição dos benefícios indica forte concentração da comercialização de unidades em anos eleitorais: nos anos de 90 (eleição de governo estadual) e 92 (eleição de governos municipais), momentos em que foram cadastrados volumes expressivos de potenciais beneficiários (CDHU, 1994; Batistuzzo, s/d). Em segundo lugar, a esse processo se associou a “flexibilização” dos critérios (técnicos) estabelecidos pela burocracia da CDHU para a concessão dos benefícios (unidades residenciais). Finalmente, conforme nossas entrevistas, não se tratava de condicionar a seleção dos municípios nos quais seriam construídos os conjuntos habitacionais de acordo com o partido político no poder. Diferentemente, foram construídos conjuntos habitacionais em quase todos os municípios paulistas, mas os representantes partidários no plano local detinham forte poder decisório na distribuição das unidades residenciais.

A distribuição das unidades residenciais altamente subsidiadas passou a ser o palco de uma disputa no interior dessa companhia habitacional entre, de um lado, a adoção de critérios técnicos por parte de uma burocracia fracamente insulada e, de outro, a forte interferência de critérios de reprodução partidária. Não seria imprudente afirmar que, neste caso, o critério das “necessidades dos cidadãos” esteve subordinado ao da “satisfação das bases necessárias à vitória eleitoral”.

Como disse anteriormente, não há pesquisas empíricas que permitam aferir se, para este caso, a municipalização efetivamente apresentaria vantagens do ponto de vista da *accountability*. No entanto, para o caso da política habitacional, somente sob determinadas condições é possível viabilizar sistemas municipais de política social de habitação. O elevado volume de recursos necessário no momento inicial do investimento, associado ao longo tempo de recuperação dos empréstimos realizados pelo consumidor final, coloca sérias dificuldades para a existência de sistemas de crédito habitacional de pequena escala, dificuldades estas ainda maiores quanto esse consumidor final consiste em populações de baixíssima renda.

Nesse caso, portanto, não me parece que a municipalização pudesse ser uma solução mais eficiente. Por outro lado, pretendi mostrar que o novo “centro” da política habitacional (mais descentralizada que no governo federal) não implicou maior possibilidade de controle social sobre a distribuição de recursos públicos, nem criou mecanismos automáticos para evitar sua utilização como instrumento de patronagem política; diferentemente, neste caso, a oferta de um benefício social (caro e altamente subsidiado) representou um elemento entre outros - no interior de uma estratégia de reprodução e/ou manutenção de um partido político no controle do governo do estado.(29)

Considerações finais

Espero ter levantado questões que permitam problematizar o consenso existente em torno das expectativas quanto às virtudes potenciais da descentralização como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas. Nessa perspectiva, procurei neste trabalho examinar os argumentos que sustentaram parte daquele consenso, buscando problematizar sua consistência conceitual e empírica.

Com relação ao primeiro argumento examinado - aquele que diz respeito à expectativa de que a descentralização seria condição necessária à democratização do processo decisório, penso que, qualquer que seja o conteúdo da proposta de democracia ao qual se esteja filiado, os princípios e valores que o sustentam devem se encarnar em instituições concretas, as quais têm variado ao longo do tempo. Dado que permanecerão existindo questões que devem ser processadas pelos distintos níveis de governo, o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas. Além disso, a associação entre centralismo e autoritarismo pode ser mais bem explicada pelo exame da forma pela qual se associaram historicamente, no processo de formação dos distintos Estados nacionais, estruturas administrativas do governo central e elites locais e/ ou regionais. É a maior ou menor capacidade de absorção/cooptação/integração dessas elites no Estado centralizado que estimularia essas mesmas elites a identificar descentralização e democratização em suas demandas por maior participação no processo político.

Com relação ao segundo argumento examinado aquele que diz respeito à expectativa de que a descentralização implicaria um esvaziamento das funções do governo central -,creio que o exame do caso brasileiro aponta na direção

oposta. Vale dizer, pode-se afirmar que o sucesso de reformas do Estado de tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização. Essa função se torna ainda mais relevante em países caracterizados por disparidades intra-regionais muito significativas, como é o caso do Brasil.

Finalmente, com relação à possibilidade de que a descentralização viabilize formas de controle sobre a ação dos governos, dada a proximidade entre eleitos e eleitores e que, portanto, esta implique a redução do emprego de recursos públicos para fins clientelistas, parece-me que essa expectativa deve ser examinada antes sob o ângulo da natureza das instituições encarregadas da prestação dos serviços do que sob o ângulo da escala de prestação de serviços. Nesse sentido, não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo: este pode ocorrer em qualquer escala de operações. Na verdade, a redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam a capacidade de *enforcement* do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último.

NOTAS

(*) Agradeço a Argelina Figueiredo, por sua leitura detalhada e seus esclarecedores comentários à primeira versão deste texto. Agradeço também aos participantes do GT de Políticas Públicas da ANPOCS, particularmente a Sônia Miriam Draibe, Marcos André Melo e Maria das Graças Rua, bem como aos pareceristas da RBCS.

1. De 75 países considerados em via de desenvolvimento ou em economias de transição, 63 teriam implementado reformas nas quais teria ocorrido um processo de transferência de poder político para os governos locais (Dillinger, 1995, p. 1).

2. Por “desconcentração” se entende a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por “delegação” se entende a transferência da responsabilidade da gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; por “transferência de atribuições” se entende a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central; e, finalmente, por “privatização ou desregulação” se entende a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas.

3. É interessante observar que em torno da descentralização como instrumento necessário de democratização das relações políticas se agregaram correntes de origem política muito distinta. Defendem essa nova forma de gestão dos assuntos do Estado aqueles que, com base nos velhos preceitos de liberalismo político, reclamam instrumentos de proteção das liberdades individuais contra as ameaças de um Estado necessariamente invasivo, bem como aqueles que, com base em ideais libertários, reclamam um aprofundamento da vida democrática e, portanto, formas de superação dos limites da democracia representativa.

4. É interessante, aliás, observar que a luta política pela descentralização no Brasil se passa essencialmente no interior da esfera estatal; vale dizer, as demandas que a impulsionam são realizadas por atores tais como prefeitos, governadores, técnicos de agências estatais e especialistas em questões de políticas públicas. Estas, por sua vez, não encontram grande ressonância no âmbito da sociedade civil; na verdade, os movimentos sociais dirigem suas reivindicações ao setor público tomado genericamente, independentemente do nível de governo envolvido (Grossi, 1989, p. 75). Assim, por razões apenas de proximidade (e não por princípios políticos), os governos locais se tornam o alvo direto dessas reivindicações e são mais fortemente pressionados a atendê-las.

5. O modelo de *welfare-state* presente na social-democracia Escandinávia, no qual a gestão do Estado supunha o recurso a negociações centralizadas entre governo, trabalhadores e empresários, é criticado por seu excessivo estatismo ou pelos riscos à democracia que práticas corporativas podem produzir. Mais que isto, pode-se argumentar que tais práticas são inadequadas à gestão do novo cenário econômico e social desses países (Cohet & Rogers, 1995), mas não há fundamento em estabelecer uma relação direta entre centralização e ausência de democracia.

6. Como se sabe, na Espanha o Poder Executivo no nível municipal e no nível das províncias não era eleito pela população, mas designado pelo governo central.

7. A única diferença era que, no caso francês, o Executivo municipal era eleito indiretamente pelo conselho municipal, este sim eleito por sufrágio universal. No entanto, o Poder Executivo do departamento (*le préfet*) era designado pelo governo central.

8. É certo que outros elementos de unificação, como a imposição da língua francesa ao conjunto da população e a repartição sobre o território de um aparelho administrativo uniforme, elementos estes ausentes no caso espanhol, facilitaram essa integração. No entanto, profundas diferenças regionais existiam naquele país durante o século XIX, sem que se tenham produzido os conflitos políticos que existiam na Espanha (D'Arcy & Baena dei Alcazar, 1986, p. 94).

9. Segundo Oates (1972), nem todos os bens públicos têm características espaciais semelhantes. Ao mesmo tempo, as diferentes populações de distintas regiões têm preferências também desiguais, o que coloca a necessidade de adequada oferta de bens públicos a essa demanda. O governo central tem diversas limitações para atendê-la: a principal delas diz respeito à possibilidade de que este tenha conhecimento das efetivas preferências dos consumidores. A centralização, portanto, seria irracional economicamente, dado que implicaria sempre distorção das preferências dos consumidores.
10. Este item se apóia em parte das conclusões da pesquisa comparada “Programa de estudios sobre pobreza urbana y descentralización en América Latina”, coordenado pelo CIEP (Santiago/Chile), em que, juntamente com Sônia Minam Draibe, realizamos o estudo do caso brasileiro.
11. Para o período 1930/60, ver Draibe, 1985; para o período pós-64, ver Martins, 1985, e Santos, 1987.
12. Para uma análise desagregada dos vários tipos de “burocracia” do Estado brasileiro, de seu grau de autonomia e de sua importância para a crise geral do sistema estatal, ver Abranches, 1992.
13. Inúmeros são os exemplos nessa direção. Por exemplo, o Programa de Renda Mínima não consegue aprovação rio plano federal; no entanto, tem sido implementado com sucesso em diversos municípios de médio e grande portes.
14. Este fato reflete, entre outras coisas, os interesses na manutenção dos recursos (financeiros e institucionais) sob controle do governo central. Uma descentralização caracterizada pela delegação de serviços (transferência de atribuições sem transferência de recursos) constitui um quadro no qual o governo central detém um importante instrumento de barganha política. Além disto, com relação á descentralização, há forte divisão interna da burocracia federal. Há parcelas dessa burocracia fortemente comprometidas com a descentralização, seja pelo objetivo da redução de gastos federais, seja para reduzir o clientelismo e a corrupção, seja ainda por razões de eficácia e eficiência na prestação de serviços. No entanto, as resistências à transferência de competências para os níveis subnacionais também mobilizam posições corporativas (temerárias do fechamento e/ou esvaziamento de agências), bem como todos aqueles favorecidos pelas práticas do clientelismo e da corrupção nesse nível.
15. Este item se apóia fortemente nos resultados da pesquisa “Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil”, realizada pelo IESP/Fundap, concluída em 1994, particularmente dos subprojetos “Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social” e “Canais de acesso aos fundos públicos na área social”.
16. Tratava-se, na verdade, de um ambicioso programa de reformas estruturais, dos quais destacamos aqui apenas aqueles que se referem à questão da descentralização.
17. A extinção desse ministério nos primeiros dias do governo Fernando Henrique Cardoso representa um esforço de rompimento da força de resistência da coalizão contrária à descentralização. Segundo Haggard & Kaufman (1993, p. 402), esse tipo de medida é própria de governos ingressantes, em períodos de “lua-de-mel” pós-eleitoral. A medida combina o esforço de induzir uma descentralização por ausência (forçar a elevação da participação dos níveis subnacionais pela ausência de recursos do governo federal) e o de reduzir o gasto público da União.
18. Vantagens políticas e econômicas, cristalizadas durante o longo período de centralização, são de toda ordem: poder sobre recursos; vínculos entre agentes e empresas privadas, corporações profissionais e burocracias federais; mecanismos institucionalizados de intermediação de interesses; formas as mais variadas de corrupção na gestão de vultosos recursos; manutenção de empregos; prestígio das burocracias; práticas clientelistas; dificuldades de controle e avaliação das políticas; etc.
19. A participação da União no gasto com assistência social caiu de 48,1 por cento do gasto consolidado em 1980 para 39,7 por cento em 90; os estados, por sua vez, elevaram sua participação de 40,8 por cento para 44,6 por cento no mesmo período; e os municípios, de 11,1 por cento para 15,7 por cento, respectivamente (Médici, 1994, p. 63, Tabela XV).
20. Análises quanto ao papel a ser desempenhado pelo governo central em processos de descentralização estão presentes em outros autores: para o caso francês, ver Faure (1994) e Rosanvalon (1993); para o caso colombiano, ver Hommes, 1995.
21. Na mesma entrevista, Rosanvallon (op. cit., p. 41) recomenda que a experiência francesa cie descentralização indica a necessidade de dar início a uma análise dos efeitos perversos cia proximidade e de certos benefícios da distância.
22. Este itens se apóia em parte das conclusões de unta pesquisa ainda em curso no âmbito do IESP/Fundap intitulada “Balanço e perspectivas da descentralização no Brasil”.
23. No ano de 1985, 97 por cento do gasto estadual em habitação foi proveniente de recursos do Tesouro Estadual (Arretche & Carvalho, 1 990, p. 10)). No período 87/90, esse índice girou em torno de 80 por cento; nos anos de 91/92, a arrecadação do l por cento do ICMS representou cerca de 80 por cento do gasto estadual em habitação (CDHU, 1993, p. 4).

24. No período 83/86 foram produzidas pelo CDHU 7 mil habitações, com base nos recursos do Tesouro e da Loteria da Habitação; no período 87/89, ainda com base em recursos do Tesouro, a CDHU produziu 35 mil unidades; no período 90/92, já com base nos recursos do ICMS, foram construídas 110 mil novas unidades (CDHU, 1993, p. 3).
25. O PMH propunha oferecer condições para a construção de unidades, através de mutirão, para famílias com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos, em convênio com as administrações municipais. Pautado sobre o binômio descentralização/participação, através desse programa o governo estabeleceu uma divisão de tarefas na qual a CDHU cabia a realização do projeto de terraplanagem, a assistência técnica aos municípios, a fiscalização da obra e a administração dos financiamentos habitacionais. À prefeitura municipal cabia a execução do projeto, o que incluía os trabalhos de infra-estrutura, de seleção das famílias, de aquisição dos materiais de construção, de gestão do mutirão e, até mesmo, de formulação de projetos construtivos alternativos. Segundo dados da CDI-IU (1993, p. 3), foram construídas 7 mil unidades habitacionais, por meio de convênios com 92 municípios (Batistuzzo, s/d, p. 4).
26. Financiados com recursos do Tesouro Estadual e da CEF (Caixa Econômica Federal), esses dois programas se destinavam respectivamente à região metropolitana e aos municípios do interior do estado. Apenas o SH2, contudo, destinado aos municípios do interior (base política do então governador do estado), manteve uma forma descentralizada de gestão, vale dizer, os recursos, em sua maioria, eram repassados aos 151 municípios conveniados para que eles mesmos administrassem as obras de construção dos conjuntos habitacionais. Assim, no SH2, as prefeituras municipais assumiam a doação do terreno, as obras de terraplanagem, a instalação da infraestrutura, bem como a gestão do empreendimento habitacional. Segundo dados da CDHU, foram construídas 35 mil unidades habitacionais por esses programas (CDHU, 1993, p. 3).
27. O limite de comprometimento da renda tende a sofrer ligeiras variações desde sua implantação. No entanto, em linhas gerais, dada a determinação legal, as prestações para as famílias com até 3 salários mínimos não podem ultrapassar 15 por cento da renda familiar, ao passo que os mutuários com renda entre 3 e 5 salários mínimos devem ter prestações limitadas a 20 por cento de sua renda. Acima de 5 salários mínimos se aplicam as regras do SFH.
28. Diga-se de passagens que, sendo a alíquota do ICMS um recurso não-oneroso, não existem estímulos do ponto de vista da base financeira do sistema, quer para políticas mais severas de recuperação dos investimentos, quer para a adoção de estratégias de redução de custos. É preciso, contudo, não extrair conclusões apressadas dessa evidência, dado que somente uma comparação mais rigorosa com a trajetória do FGTS poderia permitir uma avaliação da relação entre “base de recursos” e a adoção dessas estratégias no campo específico da política de habitação popular.
29. Estamos falando aqui, genericamente, no âmbito do partido político em relação aos recursos de que este dispõe na disputa com outros partidos políticos. Uma análise mais acurada do processo decisório dessa política exigiria certamente a análise das disputas intrapartidárias e do papel da CDHU nessa disputa.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sergio. (1992), “O Estado”, in H. Jaguaribe, *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*, pp. 117-57. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1994), *Os barões da federação. O poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política, USP
- _____. (1994a), “Os barões da federação”. *Lua Nova*, 33: 165-83.
- AFFONSO, Rui. (1990), “A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80”. *Planejamento e Políticas Públicas*, 4: 37-66.
- _____. (1994), “A crise da federação no Brasil”. *Ensaio FEE*, 15, 2: 321-37.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. (1992), “Sistema tributário, federalismo e a Revisão Constitucional de 1993”. *Tributação em Revista*, 1, 2: 374-6.
- _____. (1993), *Descentralização fiscal e financiamento da saúde. Algumas idéias ou provocações*. Mimeo.
- _____. (1994), *Descentralização fiscal: revendo idéias*. Mimeo.
- _____. (1995), *Notas para o debate: a questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo*. Trabalho apresentado no seminário “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil”. São Paulo, IESP/Fundap.

- AFONSO, José Roberto R. & SENRA, Nelson de Castro. (1994), “Despesa pública. competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios”. *Tempo para Discussão*, 23, CEPP.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1995), “Federalismo e políticas sociais”. *RBCS* 28: 88-108.
- ARRETCHE, Marta T.S. (1994), *Política habitacional*. Relatório final. Subprojeto: “Redefinição de competências entre as esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social”. Pesquisa: “Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil”. São Paulo, IESP/Fundap.
- _____. (1995), “Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise no modelo BNH?”, in E. Reis et al., *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo, Hucitec/ ANPOCS.
- _____. (no prelo). “A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?”. *Espaço & Debates*.
- ARRETCHE, Marta T.S. & CARVALHO, Sônia Nahas. (1990), “São Paulo: a política habitacional nos anos 80”. *Cadernos de Pesquisa NEPP*, 18. Campinas, NEPP.
- BATISTUZZO, Fernando. (s/d), *Política de comercialização na CDHU: histórico, limites, alcances e perspectivas*. Mimeo.
- BORDA, Jordi. (1988), *Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- CASTRO, Iná Elias de. (1992), *O mito da necessidade*. Rio de Janeiro, Bertrand.
- CDHU. (1991), Programa *Habitacional SH3*. Mimeo.
- _____. (1993), *Programas habitacionais do Estado de São Paulo. Atuação da Secretaria de Habitação e CDHU. 1991-1994*. Mimeo.
- _____. (1994), *Conjuntos habitacionais comercializados dos programas PMH, SH1, SH2, SH3, SH4, LU*. Mimeo.
- _____. (1995), *Caracterização dos programas em andamento e proposta de novos programas*. mimeog.
- COHEN, Joshua & ROGERS, Joel. (1995), *Associations and Democracy*. Londres/Nova York, Verso.
- D'ARCY, François & BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. (1986), *Décentralisation en France et en Espagne*. Paris, Economica.
- DAHL, Robert. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven/Londres, Yale University.
- DIAS, Guilherme L. da S. & AGUIRRE, Basília M.B. (1993), “Crise político-econômica: as raízes do impasse”, in L. Sola, (org.). *Estado, mercado, democracia*, pp. 300-18. São Paulo, Paz e Terra.
- DILLINGER, William. (1995), *Decentralization, Politics and Public Services*. Paper apresentado no seminário “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil”. São Paulo, mimeo.
- DRAIBE, Sônia Miriam. (1985), *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DRAIBE, Sônia Miriam & ARRETCHE, Marta T.S. (1995), *Descentralização e políticas de combate à pobreza: observações sobre o caso brasileiro*. Trabalho preparado para o “Programa de Estudos sobre Pobreza Urbana y Descentralización en América Latina”, coordenado pelo CIEP, Santiago, Chile.
- EVANS, PB.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. (1985), *Bringing the State Back in*. Cambridge, Cambridge University.
- FAURE, Alain. (1994), “Les élus locaux a l'épreuve de la décentralisation”, *Revue Française de Science Politique*, 44, 3: 462-79.
- GARMAN, Christopher. (1995), *Government Decentralization in Latin America*. S/1, Mimeo.
- GROSSI, Maria. (1989), “Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil”, in J. Borja et al., *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Santiago, Clacso.
- HAGGARD, Stephan. (1995), *The Reform of the State in Latin America*. Paper apresentado na “Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean”. Rio de Janeiro, mimeo.

- HAGGARD, Stephan & KAUFMAN, Robert. (1993), "O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado", in L. Sola (org.), *Estado, Mercado e democracia*, pp. 391-421. São Paulo, Paz e Terra.
- HAMA, Goro. (1995), Entrevista à revista *Construção*, 2.459: 4-6.
- HOBBSBAWN, Eric. (1995) *A era dos extremos. O breve século XX - 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras.
- HOMMES, Rudolf. (1995), *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*. Paper apresentado na "Annual Bank Conference on Development Economics". Washington D.C., 1 e 2 de maio.
- MANILA, Bernard. (1995), "As metamorfoses do governo representativo". *RBCS* 29: 5-34.
- MARTINS, Luciano. (1976), *Pouvoir et développement économique. Formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos.
- _____. (1985), *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MÉDICI, André Cesar. (1994), *A dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo: uma análise do período 1980-1992*. Relatório de pesquisa. Projeto: "Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil". Subprojeto: "Canais de Acesso aos Fundos Públicos na Área Social". São Paulo, IESP
- MELLO e SOUZA, Alberto de. (1993), "Crise de Estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas". *Planejamento e Políticas Públicas*, 10: 1 -31.
- MELO, Marcas C. (1993), "Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil". *RBCS* 23: 85-100.
- _____. (1993a), "Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República". *Dados*, 36: 1 I 9-62.
- OATES, Wallace. (1972), *Fiscal Federalism*. Nova York, Harcourt/Brace/Jovanovich.
- ORLOFF, Ann Shola. (1993), *The Politics of Pensions*. Wisconsin, University of Wisconsin.
- POGGI, Gianfranco. (1981), *A evolução do Estado moderno*. Rio de Janeiro, Zahar.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995), *Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention*. Trabalho apresentado na conferência "Inequality, the Welfare State and Social Values". Espanha. Mítneo.
- PUTNAM, Robert D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University.
- ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. (1992), "As transferências negociadas. A distribuição de recursos dos órgãos federais aos estados, municípios e territórios por convênio". *Tributação em Revista*, 1, 2: 5-8.
- RODRIGUEZ, Vicente. (1994), "Os interesses regionais e a federação brasileira". *Ensaio FEE*. 15, 2: 338-52.
- ROSANVALLON, Pierre. (1993), *Pouvoir Local, Pouvoir Locaux*. Entrevista, edição de outubro, pp. 39-46.
- SALLUM Jr., Brasília. (1994), "Transição política e crise de Estado". *Lua Nova*, 32: 133-67.
- SALLUM Jr., Brasília & KUGELMAS, Eduardo. (1993), "O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80", in L. SOLA (org.), *Estado, mercado e democracia*, pp. 280-99. São Paulo, Paz e Terra.
- SANTOS, Maria Helena Castro; RUA, Maria das Graças & MACHADO, Érica Máximo. (1994), "Governabilidade e os poderes constituídos. Uma agenda preliminar". *Revista do Serviço Público*, 118, 1: 155-83.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1987), *Partidos e generais na política brasileira*. São Paulo, Vértice.
- SIKKINK, Kathryn. (1993), "Las capacidades y la autonomia del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista". *Desarrollo Económico*, 32, 128: 543-73.

SILVA, Pedro L. B. (1995), *Políticas .sociais: descentralização para mais eficiência e equidade*. Paper apresentado no seminário “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil”. São Paulo, mimeo.

TANZI, Vito. (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization - A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*. Paper apresentado na “Annual Bank Conference on Development Economics”. Washington D.C., 1/2 de maio.

WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola & SKOCPOL, Theda. (1988), *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, Princeton University.