

Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização

Local governments and local societies in unequal and decentralized polities

Celina Souza ¹

Abstract *Brazil became a highly decentralized country as compared to other federal countries following redemocratization. Decentralization has changed intergovernmental relations as well as the role played by local governments and local societies. However, and despite the existence of many studies on decentralization, the results of decentralization are rarely analyzed vis-à-vis the country's inter- and intra-regional inequalities. This article argues that the results of decentralization in highly unequal polities are contradictory. On the one hand, decentralization creates incentives for the federal government to negotiate and compromise with subnational spheres the decision and the implementation of public policies. Decentralization also creates incentives for greater participation of local governments in the provision of social services and in the adoption of participatory policies at the local level. These features, however, make the relations between different levels of government and between local government and local citizens more complex. On the other hand, the Brazilian experience of decentralization with inequality brings about the constraints and the limits of decentralization in countries historically rooted in social and regional inequalities.*

Key words *Decentralization, Local government, Social policy*

Resumo *Com a redemocratização, o Brasil se tornou um país altamente descentralizado em comparação com outros países federativos. Este fato trouxe inúmeras mudanças nas relações intergovernamentais e no poder relativo dos governos e das sociedades locais. Apesar da existência de uma vasta literatura sobre as consequências da descentralização, são ainda pouco explorados seus problemas em contextos de altas desigualdades inter e intra-regionais. Argumenta-se que em tais contextos os resultados da descentralização são contraditórios. Por um lado, a descentralização promove incentivos para que o governo federal negocie com os governos subnacionais a decisão e a implementação de políticas públicas. A descentralização também incentiva maior participação dos governos locais na provisão de serviços sociais e na adoção de políticas participativas, tornando complexas as relações entre os diferentes níveis de governo e entre estes e segmentos da sociedade local. Por outro lado, a experiência brasileira de descentralização com desigualdade desnuda os constrangimentos e as limitações da descentralização em países historicamente marcados por heterogeneidades regionais e sociais.*

Palavras-chave *Descentralização, Governo local, Política social*

¹ Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Universidade Federal da Bahia. Av. Prof. Luciano Gualberto 315/2047, 05508-900, São Paulo SP. celina@ufba.br

Introdução

A literatura sobre descentralização, relações intergovernamentais e federalismo enfatiza a tensão existente entre níveis de governo, tanto em estados unitários como em estados federais. Essa tensão tem tendido a favorecer as unidades subnacionais, na medida em que muitos países com diferentes características culturais, sociais, políticas e econômicas têm, cada vez mais, adotado medidas visando à maior descentralização de seus governos e instituições e à maior participação da comunidade local nos processos decisórios.

Em 1997 o Brasil tinha 5.507 municípios. A criação de novos municípios teve um impulso extraordinário nas duas últimas décadas, parcialmente como resultado da redemocratização. Somente entre 1988, ano da promulgação da Constituição, e 1997, por exemplo, foram criados 1.328 novos municípios. Esse aumento deve-se ao fato de que, durante o regime militar, as exigências para a criação de novos municípios eram difíceis de ser cumpridas. Do ponto de vista tributário, segundo a literatura sobre descentralização fiscal, apesar do desenvolvimento de vários métodos para medir o grau de centralização/descentralização dos recursos públicos, ainda existem reservas quanto ao rigor dessas mensurações (Levin, 1991). Apesar desse reconhecimento, não existem dúvidas de que os municípios brasileiros no seu conjunto foram os maiores beneficiários da descentralização tributária promovida pela abertura política do final dos anos 70 e, posteriormente, pelas medidas descentralizadoras introduzidas pela Constituição de 1988. Além do mais, os municípios possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar suas receitas, especialmente a partir de 1988, situação que começou a mudar no final dos anos 90. Os municípios brasileiros são, também, relativamente capitalizados em relação aos países em desenvolvimento. Em 1996, a transferência de recursos federais, via FPM, atingiu R\$10 bilhões, e a de recursos estaduais, via a quota-parte dos municípios no ICMS, R\$15,4 bilhões (Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal, 2000). A única restrição nas transferências constitucionais imposta aos municípios pela Constituição de 1988 foi o percentual de 25% da sua receita total que deveria ser despendido em educação. No entanto, com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valo-

rização do Magistério (Fundef), em 1996-1997, e com a promulgação da Emenda Constitucional 29/2000, que vincula parcela das receitas públicas, inclusive municipais, à saúde, a liberdade de gasto do município tem sido reduzida. Todavia, algumas leis orgânicas municipais já exigiam vinculações de recursos maiores do que a determinada pela Constituição, bem como vinculações a outras funções, principalmente para a saúde.

No entanto, a descentralização tributária, que permite que alguns municípios apresentem relativa “saúde” financeira, não é a realidade de todo o país. Como mostrou Bremaeker (1994), mais de 200 municípios no Nordeste não têm possibilidades de arrecadar recursos próprios. As razões para essa impossibilidade estão na inexistência de atividade econômica significativa e no tamanho da sua população pobre. Cálculos de Samuels (2000) mostram que quase 75% dos municípios brasileiros arrecadam menos de 10% da sua receita total via impostos e que cerca de 90% dos municípios com menos de 10.000 habitantes dependem quase que em 100% das transferências de FPM e de ICMS.

A despeito dos números absolutos da descentralização financeira impressionarem, a grande maioria dos municípios tem de sobreviver às custas das transferências federais e estaduais, mostrando que muitos governos locais não aumentaram seu grau de independência política e financeira a partir da descentralização, o que afeta, obviamente, a autonomia política local (Souza & Blumm, 1999). Além do mais, apesar de muitas experiências de gestão pública bem-sucedidas poderem ser encontradas hoje por todo o Brasil, assim como existem várias “cidades que dão certo”, parafraseando o título do livro de Figueiredo & Lamounier (1996), o mesmo não se pode dizer de muitos municípios brasileiros. Não faltam a esses municípios apenas a capacidade de reinventar o governo, em mais uma paráfrase do título do polêmico trabalho de Osborne & Gaebler (1995), mas as condições mínimas para o exercício do próprio governo.

Apesar da existência de situações diferenciadas entre os milhares de municípios brasileiros, dados coletados e analisados por vários autores (Afonso, 1994; Arretche, 2000; Souza, 2001a, entre outros) mostram que estados e municípios estão substituindo o governo federal em algumas funções, enquanto outras estão sem nenhum apoio financeiro governamental devido à política de controle fiscal do governo federal.

É diante desse quadro, de profunda heterogeneidade local, que algumas questões que se-

rão discutidas neste artigo – descentralização, relações intergovernamentais e *empowerment* dos governos e das sociedades locais – se inscrevem. Deve-se ressaltar, todavia, que a heterogeneidade local não se manifesta apenas entre as regiões, mas também no interior de cada região. Ribeiro (1996), por exemplo, analisa as desigualdades no interior das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo; e Arretche (2000), dentro do estado de São Paulo.

O argumento principal desenvolvido neste trabalho é o de que em países marcados por alto grau de heterogeneidade, a descentralização apresenta resultados contraditórios e cria novas tensões para antigos problemas, como o das desigualdades inter e intra-regionais.

O trabalho apresenta primeiro uma breve discussão sobre os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização, os quais guiam as análises posteriores sobre os governos locais no Brasil contemporâneo. Em seguida, dedica-se atenção especial ao papel dos governos locais na provisão de serviços sociais e nas possibilidades abertas pela descentralização para a participação das sociedades locais no processo decisório sobre investimentos e políticas públicas locais. Algumas conclusões preliminares são apresentadas na última seção.

O conteúdo político das relações intergovernamentais e da descentralização

O surgimento do estado-nação gerou a expansão do papel dos governos, criando também tensões relativas à distribuição de poder entre esferas públicas. Durante o século que se findou, complexos arranjos e articulações foram montados em função das relações intergovernamentais (RIGs). Em países federais como o Brasil, a principal questão sobre a qual o estudo das RIGs se baseia diz respeito a como as esferas governamentais se articulam para resolver problemas comuns, como analisado, por exemplo, em Souza (1997, 1999). Entretanto, a maior parte das contribuições teóricas sobre as RIGs em países federais baseia-se na experiência dos EUA, Canadá e Austrália, enfatizando, portanto, uma visão anglo-saxônica da questão. Além do mais, muitos trabalhos tendem a tratar as articulações resultantes das RIGs relacionando-as à produção e distribuição de serviços, a formas de financiamento e a medidas reguladoras, desprezando seus aspectos políticos.

Não existem grandes conflitos envolvendo o conceito de RIGs, em contraste com a polêmica em torno do conceito de governo local. As RIGs estudam as relações entre diferentes níveis de governo. Esta aparentemente simples definição esconde uma disputa entre diferentes áreas das ciências sociais sobre como abordar os estudos relativos às RIGs. Smith (1985) sumariza este debate afirmando que a abordagem histórico-legal focaliza as mudanças institucionais e procedimentais que alteram a distribuição de poder entre níveis de governo. A abordagem da *community politics* (ou poder local, como alguns a traduzem) ressalta a importância dos contextos político e econômico locais na neutralização de mudanças nas RIGs. Já os estudos organizacionais chamam a atenção para a natureza multidimensional das RIGs. No entanto, estudos baseados nessas três abordagens tendem a isolar os conflitos entre níveis de governo de outros conflitos políticos existentes na sociedade. Já a literatura sobre escolha racional define as RIGs de forma mais abrangente, focalizando na relação entre os formuladores de políticas públicas – em geral, os legisladores – e os implementadores da política – em geral, a burocracia (Shepsle & Bonchek, 1997).

A necessidade de se promoverem mudanças nas abordagens sobre as RIGs justifica-se pela necessidade de se superar o que Elazar (1984) denominou de orientação teórica obsoleta, ou seja, a visão das RIGs como parte do modelo “centro-periferia”. Elazar defende a necessidade de um referencial capaz de incorporar aspectos importantes das RIGs, tais como os elementos constitutivos da Federação e se as RIGs são veículos apenas administrativos, mas também políticos. Além do mais, essas relações estão hoje se expandindo para além dos limites dos governos, com a entrada de organizações multilaterais, supra-nacionais e das ONGs nas decisões e no financiamento de políticas locais, caracterizando o que vem sendo chamado de governança de múltiplo nível. Este conceito se refere a trocas negociadas entre sistemas de governança em diferentes níveis institucionais, reduzindo ou abolindo comandos hierárquicos e formas de controle tradicionais. A base do conceito, de acordo com Pierre & Stoker (2000), está na negociação, e não na submissão, e na mobilização conjunta das esferas pública, privada, nacional e multinacional.

Este trabalho interpreta as RIGs como veículos de negociação política que produzem padrões capazes de colocar grupos com menor po-

der político em confronto com outros, cada qual na luta para elevar sua posição. Este jogo, entretanto, não é dicotômico, mas sim um *continuum*. A partir dessa orientação conceitual, a compreensão sobre como os conflitos são negociados se torna mais importante para os objetivos de qualquer análise sobre as RIGs que se produzem com a descentralização do que a investigação dos arranjos administrativos e legais que também as regem. O encaminhamento de conflitos no âmbito das RIGs gera padrões que se sustentam em estruturas e processos muitas vezes mais informais do que formais, gerando também padrões extraconstitucionais e extralegais de articulação.

No que se refere à descentralização, apesar de políticas descentralizadas estarem em voga na maioria dos países, o conceito de descentralização é vago e ambíguo. A popularidade da descentralização respalda-se em vários fatores, dentre eles nos ataques da direita e da esquerda contra o poder excessivo dos governos centrais, assim como na capacidade que o conceito traz embutida de prometer mais do que pode cumprir. Enquanto alguns autores enfatizam a desconcentração administrativa, outros vêem a descentralização como uma questão política que envolve uma efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório. Nesse sentido, o conceito de *empowerment* passa a ser parte constitutiva do conceito de descentralização.

Vários são os problemas envolvendo as formulações conceituais sobre a descentralização. O primeiro encontra-se no fato de que a literatura passou a enfatizar o *slogan* “pense global e aja localmente”, ignorando a importância de outras esferas, tais como, no caso dos países federais, os estados-membros. O segundo problema é que a descentralização tem significado, especialmente na literatura anglo-saxônica, um redirecionamento para o mercado e para os atores locais, reduzindo as instâncias de politização.

Em terceiro lugar, as formulações teóricas sobre a descentralização levam em conta a realidade dos países industrializados, tornando suas bases conceituais e metodológicas difíceis de serem aplicadas em outros países. Como exemplo dessa limitação pode-se apontar o fato de que as formulações marxistas sobre a descentralização explicam a centralização e a descentralização como correspondentes aos movimentos mundiais do capitalismo. Tal explicação encontra-se hoje sem sólida base empírica, dado que tendências divergentes não estão claramente liga-

das aos atuais regimes políticos. Um exemplo é que vários países europeus e os EUA vêm mostrando uma tendência à descentralização, enquanto a Grã-Bretanha está tomando o caminho de maior centralização de poder e de decisão sobre políticas públicas, ao mesmo tempo em que tem delegado certa autonomia legislativa para a Escócia, o País de Gales e a Irlanda do Norte. Para uma teoria rival ao marxismo, a teoria da escolha pública, a descentralização é vista como fator importante na limitação da voracidade dos burocratas como maximizadores de despesas. Para essa teoria, a descentralização estimula a opção dos consumidores em escolherem livremente suas prioridades. Assim, se um município não atende às demandas de um consumidor, este se muda para outro, onde suas preferências serão mais bem atendidas. Essas duas visões da descentralização são difíceis de se aplicar em países em desenvolvimento. A visão marxista, por causa do papel proeminente que o Estado sempre teve nesses países. Já a teoria da escolha pública também se mostra de difícil aplicação, porque cidadãos (ou consumidores) pobres não parecem ter o direito de escolha de moradia baseado em nada além do que a disponibilidade de emprego.

A descentralização tem sido o foco central da literatura sobre desenvolvimento. Dentro dessa ótica, a descentralização é vista como um dos principais instrumentos do desenvolvimento e como estratégia para a redução do papel do Estado. Vários problemas teóricos não-resolvidos pela literatura sobre desenvolvimento podem ser apontados, tais como:

- para cada princípio a favor da descentralização, pode-se igualmente identificar outro que o contrarie;
- as vantagens e as limitações da descentralização são em geral apresentadas em termos normativos, sem relacioná-las com contextos políticos e econômicos mais amplos, gerando, portanto, uma despolitização do debate;
- a linguagem usada na literatura é a da “eficiência”, “efetividade” e “controle”, sugerindo, implicitamente, que países centralizados carecem dessas três capacidades;
- a literatura trata a descentralização como uma política concedida do centro para as esferas subnacionais, o que não se aplica a países como o Brasil, onde a decisão de expandir a descentralização foi tomada pelos constituintes de 1988;
- a literatura tende a ignorar níveis intermediários de governo, focalizando apenas nas relações entre o centro e as esferas locais;

- não existem garantias de que os benefícios de políticas descentralizadoras serão equitativamente distribuídos, como argumentam Prud'homme (1994), Slater (1989) e Smith (1985).

O sumário aqui apresentado sobre o tratamento da literatura sobre RIGs e descentralização teve o objetivo de apoiar o argumento de que discutir o papel dos governos e das sociedades locais em termos gerais e a partir de molduras conceituais mais tradicionais e/ou normativas parece não significar muito nos dias atuais. Isto porque a descentralização não ocorre em um vazio político-institucional. Além do mais, a descentralização promove novos conflitos entre diferentes grupos sociais e afeta a distribuição de poder político e de bens a diferentes grupos da sociedade local e entre diferentes níveis de governo. Dessa forma, análises baseadas em evidências empíricas sobre o desenvolvimento político e tributário da esfera local nas duas últimas décadas podem contribuir para o desenvolvimento de questões mais precisas sobre as conseqüências da descentralização. Por essas razões, as seções seguintes buscam mapear três diferentes dimensões e momentos da experiência recente de descentralização no Brasil, seus principais resultados e impactos sobre as relações intergovernamentais e a participação das sociedades locais.

Dimensões e momentos da descentralização

A análise do processo de descentralização no Brasil requer que se considerem três dimensões. A primeira se refere ao entendimento de como a descentralização foi introduzida na agenda da redemocratização. A segunda lida com a forma como se deu o processo decisório relativo à descentralização. A terceira dimensão se reporta ao entendimento de como a descentralização é operacionalizada em contextos de heterogeneidade. Essas dimensões mostram que a descentralização e as RIGs passaram por três diferentes momentos, cada qual influenciando o momento seguinte.

Apesar de o primeiro momento se relacionar com a redemocratização, isso não significa que a descentralização resultou exclusivamente da Constituição de 1988. Várias medidas e fatos anteriores a 1988 sinalizavam que a descentralização seria um dos resultados mais previsíveis da nova Constituição. A importância da Constituição está no fato de que a descentralização

financeira promoveu o aumento do poder relativo dos governos e das sociedades locais, aliado ao fato de que a descentralização não foi uma política adotada pelo governo federal (ou central), como na maioria dos países que estão hoje experimentando processos de descentralização, mas sim pelos constituintes de 88, ampliando, portanto, o conteúdo político da descentralização e das RIGs.

A descentralização entrou para a agenda da redemocratização como uma resposta a diversos fatores. Primeiro, como reação à centralização do regime anterior e não como resposta a clivagens étnicas, religiosas, lingüísticas ou por ameaças de cisão do território, como na maior parte dos países que a adotam. Nesse sentido, os conceitos de descentralização e de federalismo se entrecruzam e passam a sofrer influência também do conceito de democracia consociativa desenvolvido por Lijphart (1984). O segundo fator é que a descentralização sempre esteve fortemente associada à redemocratização, não apenas em 88, mas em todos os períodos de retorno à democracia, como em 1946. O terceiro fator, de viés normativo e influenciado pelas premissas das teorias do desenvolvimento, é que a descentralização também esteve associada à promessa de tornar os governos mais eficientes e mais acessíveis às demandas dos cidadãos locais.

O segundo momento da descentralização se relaciona com a decisão propriamente dita. Essa decisão foi condicionada pela intensa interseção de interesses conflitantes entre as regiões e entre os estados e os municípios, tornando-se, assim, um ponto crucial para o entendimento de por que a descentralização ocorreu no Brasil de forma tão intensa e acelerada quando comparada com outros países. O processo decisório sobre a descentralização refletiu a natureza complexa das decisões políticas e de políticas públicas quando tomadas durante as comoções que envolvem mudanças de regimes políticos. Devido aos fatos relacionados a esse segundo momento, a decisão de descentralizar não foi precedida de discussões e avaliações sobre suas conseqüências e *trade-offs*. Não havia tempo ou oportunidade para se construir um consenso social mínimo sobre o que deveria ser perseguido com a descentralização e as condições para sua efetivação, assim como funcionariam as RIGs nesse novo formato.

O fato da decisão de descentralizar ter sido tomada pelos constituintes durante os debates sobre o novo desenho político, institucional e

social do país, fortalece a visão da descentralização como um processo político e não apenas administrativo. Se tal decisão não é primordialmente política, por que os constituintes se preocupariam com ela? No entanto, embora a decisão tenha sido tomada pelos constituintes, isso não significa a inexistência de pressões dos atores subnacionais. Esses atores foram cruciais não apenas nas pressões a favor da descentralização, mas também nos vetos sobre os detalhes de como a descentralização iria ser operada e qual a sua abrangência. Portanto, interesses conflitantes foram a principal variável na explicação da abrangência e do formato que a descentralização assumiu no Brasil.

O terceiro momento da descentralização, isto é, o entendimento sobre o seu funcionamento numa sociedade heterogênea, será examinado nas próximas seções. Devido à ausência de um consenso social sobre o que seria alcançado com a descentralização, acentuado pelos altos níveis de desequilíbrios inter e intra-regionais, os governos locais estão respondendo de forma diferenciada à descentralização. Respostas diferenciadas à descentralização não são, em si, paradoxais. Isto porque a descentralização se apóia em duas premissas. A primeira, mais conhecida e debatida, é a transferência de poder financeiro e decisório para instâncias, setores ou grupos anteriormente excluídos da estrutura de poder. A segunda, pouco enfatizada na literatura publicada no Brasil, resulta da premissa anterior e implica a liberdade das instâncias, setores ou grupos para decidirem o que fazer com os recursos e o poder que lhes foram transferidos. A idéia-força da descentralização a partir da segunda premissa é a de que políticas e prioridades sobre certas questões serão decididas localmente, sem controle central, até sobre seus resultados (Souza & Carvalho, 1999).

No entanto, e apesar dos problemas listados acima, os governos locais, no agregado, estão substituindo o papel do governo federal em várias funções, especialmente na provisão de serviços sociais. Além do mais, devido ao fato de que a redemocratização foi um processo sem ruptura com o regime político anterior, velhas e novas elites políticas estão envolvidas com a implementação de políticas descentralizadas. Esses fatores, aliados a conflitos que emergiram durante o processo decisório sobre a descentralização, caracterizam a forma como a descentralização está sendo implementada e reforçam a importância das forças políticas na implementação de políticas públicas e o papel dos

instrumentos que formatam as RIGs. Em síntese, o compromisso em relação à descentralização difere profundamente, seus resultados mostram-se altamente variáveis e as formas como as relações entre os diversos níveis de governos e de governança se estabelecem reforçam os aspectos contraditórios da descentralização, especialmente em contextos de alta heterogeneidade.

Descentralização política e financeira: alguns indicadores

Existe um consenso hoje de que o Brasil é um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento. Do ponto de vista dos recursos, antes da Constituição de 1988, o governo federal detinha 44,6% do total da receita pública, passando posteriormente para 36,5%, o que representa 5,7% do PIB. A participação dos estados no mesmo período passou de 37,2% para 40,7% (cerca de 6,3% do PIB) e a dos municípios de 18,2% para 22,8% (3,5% do PIB). O aumento nas receitas subnacionais decorreu de várias fontes, mas duas são de maior importância. A primeira se deu pela transferência de cinco impostos federais para os estados, aumentando a base do seu principal imposto, o ICMS, beneficiando, assim, os estados economicamente mais ricos. A Constituição também dotou os estados de maior liberdade para determinar as alíquotas do ICMS, assim como total liberdade para a sua aplicação, a única restrição sendo a transferência de 25% para os municípios. A segunda forma de incremento das receitas se deu pelo aumento dos percentuais de transferência de dois impostos federais, o IR e o IPI, ampliando, assim, os recursos dos fundos de participação (FPE e FPM) e beneficiando os estados e municípios de economias mais frágeis.

Os governos subnacionais arrecadam hoje cerca de 32% dos impostos coletados no país. Acrescidas as transferências, eles são responsáveis por 43% dos recursos tributários. Em relação à despesa, eles são responsáveis por 62% da folha de pessoal e por 78% dos investimentos públicos. O governo federal tem concentrado suas despesas no pagamento do sistema previdenciário e dos juros, que correspondem, respectivamente, a 80% e 90% da despesa pública nessas duas funções (Serra & Afonso, 1999).

No que se refere à descentralização política, existe um consenso de que os governadores e os prefeitos das grandes cidades tiveram seu po-

der ampliado com a redemocratização, graças ao papel que desempenham nas coalizões de governo, quer apoiando ou vetando suas políticas. Além do mais, a descentralização não se restringiu à transferência de poder entre esferas governamentais, mas também destas para certos segmentos da sociedade local, através da adoção de políticas participativas. O poder de governadores e prefeitos assume várias formas e apresenta objetivos e agendas diferenciados. Mas o que importa destacar no contexto deste trabalho é que este poder tem forçado o governo federal a negociar com os entes subnacionais questões que são eminentemente nacionais, o que traz conseqüências também para as RIGs.

Apesar desse poder ampliado de governadores, prefeitos e de segmentos das sociedades locais, o Executivo federal não tem sido um ator passivo e tem reagido, muitas vezes com sucesso, contra a descentralização financeira. Vários são os exemplos bem-sucedidos que ilustram a atual tendência à recentralização. Em primeiro lugar, desde a promulgação da Constituição, o governo federal adotou a política de aumentar a alíquota dos impostos e das contribuições que não são partilhados com os entes subnacionais. Em segundo lugar, o governo federal vem reduzindo suas despesas em investimentos e em políticas sociais, pressionando os governos subnacionais para preencher o vazio deixado pela ausência da esfera federal. Em terceiro lugar, várias reformas constitucionais e/ou leis ordinárias estão colocando limites na capacidade arrecadadora e de despesa das esferas subnacionais, do qual a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Kandir, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o Fundef e a Emenda Constitucional 29/2000, que vincula recursos para a saúde, são alguns exemplos. Essas medidas mostram que o Executivo federal não reduziu sua importância como instituição política, o que significa que a disputa de poder entre os entes federativos tem aumentado e que os conflitos decorrentes das RIGs se tornaram mais complexos. Elas mostram também que não existe clareza se os governos subnacionais poderão manter os investimentos e as despesas com a provisão de serviços sociais, o que será discutido adiante.

Alguns resultados preliminares da descentralização

Os resultados da descentralização são afetados por vários fatores, tais como a diversidade na

capacidade financeira e administrativa dos municípios, nas reformas econômicas voltadas para o controle fiscal, o que faz com que alguns serviços sociais estejam em uma espécie de limbo governamental, no recente sucesso do governo federal na recentralização dos recursos financeiros e na vinculação de recursos subnacionais a determinadas políticas. Apesar dessas limitações, pode-se investigar os resultados da descentralização em dois aspectos. O primeiro se refere à tendência ao maior envolvimento dos governos locais na prestação de serviços sociais. O segundo se refere ao debate se a descentralização aumentou o poder de segmentos da sociedade local antes excluídos do processo decisório. Busca-se conciliar, aqui, duas visões rivais sobre o papel dos governos locais. A primeira enfatiza o papel do governo local como prestador de serviços. A segunda enfatiza a questão da representação da comunidade como forma de contrabalançar o desequilíbrio de poder entre os que decidem e os que são afetados pelas decisões e como forma de estimular a criação de capital social.

O papel dos governos locais nos serviços sociais

O principal constrangimento relacionado com a descentralização e com a prestação de serviços sociais está nas disparidades inter e intra-regionais, o que desmonta a hipótese implícita na literatura de que um círculo virtuoso seria estabelecido por políticas descentralizadoras e que as virtudes da descentralização se distribuiriam equitativamente. As evidências empíricas já mencionadas mostram que a maioria dos municípios não tem capacidade para expandir a arrecadação de impostos nem é capaz de financiar nenhuma atividade além do pagamento dos servidores públicos, muitos com salários abaixo do mínimo, e de desempenhar, com recursos transferidos para tal fim, algumas atividades relacionadas à prestação de serviços de saúde e educação. Esses municípios não possuem atividade econômica significativa e são caracterizados pela extrema pobreza de suas populações. Dessa forma, as desigualdades inter e intra-regionais anulam o objetivo último da descentralização, que é o de permitir maior liberdade alocativa aos governos e às sociedades locais. Além do mais, ao restringir os recursos federais, a descentralização também constrange a política de transferência de recursos das regiões economicamente mais desenvolvidas pa-

ra as menos desenvolvidas via ações e recursos federais. Mesmo em países como o Brasil, onde existem mecanismos de transferência desses recursos, como é o caso do FPM, esses mecanismos têm pouco impacto para o enfrentamento das heterogeneidades regionais. Essas questões demonstram os limites da descentralização em países caracterizados por extremas desigualdades inter e intra-regionais.

No entanto, e apesar dos constrangimentos mencionados, os governos locais têm aumentado sua participação na prestação de serviços sociais e se tornaram nos seus principais provedores. O aumento da participação dos governos locais na prestação de serviços sociais pode ser visto pelos números do quadro 1.

Apesar de o governo federal permanecer como o principal investidor, 65% dos seus recursos para a área social são gastos com o sistema previdenciário, 17% com saúde e 8,5% com educação (Draibe, 1999).

A despesa por região demonstra que as regiões economicamente menos desenvolvidas apresentam gastos *per capita* na área social duas vezes menores do que as regiões e estados com maior desenvolvimento econômico. No entanto, tem sido significativo o esforço dos três níveis de governo na região Nordeste, onde a despesa social *per capita* tem atingido 30% do PIB da região, enquanto no Norte tem sido 19,5%, no Sudeste 18,1%, no Sul 17,8% e no Centro-Oeste 22% (Draibe, 1999).

Dados das contas subnacionais entre 1986 e 1995 (Ministério da Fazenda, 1997) mostram que as capitais estaduais vêm, antes mesmo da Constituição de 1988, priorizando gastos na área social. No entanto, o papel do governo municipal tem aumentado não só devido ao maior volume de recursos investidos, mas também devido à redução relativa dos gastos federais.

Outra área em que o papel dos municípios tem sido importante concentra-se nos programas de combate à pobreza, especialmente a bol-

sa-escola. Em 1999, três estados e 20 municípios adotavam o programa bolsa-escola, alcançando 140 mil famílias e 700 mil pessoas. Se em termos absolutos esses números impressionam, esses programas significam ainda pouco diante da estimativa oficial de que existem 10,3 milhões de famílias que têm renda *per capita* mensal menor do que R\$65,00 (Lavinias, 1998).

Muitos trabalhos também estão mostrando que várias cidades, especialmente as capitais, adotaram políticas de aumento de suas receitas próprias, contrariando a hipótese da literatura sobre federalismo fiscal, em especial aquela informada pela teoria da escolha pública, de que quando as transferências governamentais têm peso nas receitas, os governos locais tendem a diminuir seus esforços na arrecadação de recursos próprios. A taxa de crescimento das receitas próprias de 11 capitais aumentou mais de 10% ao ano entre 1989 e 1994 (Jayme, Jr. & Marquetti, 1998), diminuindo, assim, a dependência das transferências federal e estadual, e aumentando as possibilidades de maiores investimentos em programas considerados prioritários pela coalizão política local. No entanto, mais uma vez as heterogeneidades inter e intra-regionais se fazem presentes, já que menos da metade das capitais adotaram essa política, o que mostra que a descentralização promoveu resultados diferenciados e gerou agendas também diferenciadas nas grandes cidades brasileiras.

Resumindo, os governos locais no Brasil variam consideravelmente na sua capacidade de tirar vantagens da descentralização e de investir em programas sociais. No entanto, a literatura sobre descentralização e muitos trabalhos sobre os governos locais no Brasil tendem a tratá-los como uniformes e como tendo a mesma capacidade de jogar um papel expandido nas tarefas que lhes foram transferidas. A literatura brasileira sobre o tema, com poucas exceções, ainda resiste em considerar as enormes heterogeneidades do país e a ignorar o fato de que po-

Quadro 1
Gasto social por nível de governo

	1980	1985	1992	1994	1995	1996	Média 1994/1996
Gasto social	100	100	100	100	100	100	100
Federal	66	62	57	60	59	57	59
Estadual	24	25	26	23	24	23	24
Municipal	11	13	16	16	17	19	18

Fonte: Oliveira (1999).

líticas descentralizadas para as esferas locais podem produzir resultados altamente diferenciados. Como discutido anteriormente, a diversidade de resultados é da natureza mesma da descentralização. No entanto, como argumentado por Souza & Carvalho (1999), essa diversidade em contextos de altas desigualdades reduz as possibilidades de construção dos requisitos mínimos de uma cidadania social nacional.

Empowerment da sociedade?

Com a redemocratização e a descentralização, grandes esperanças e expectativas foram geradas no que se refere ao *empowerment* dos governos, mas sobretudo das sociedades locais. Essas expectativas têm se mostrado de difícil materialização, além de apresentar resultados muito variados. No entanto, assim como ocorre com o conceito de descentralização, o de participação também embute significados diferentes. Entre esses vários significados, dois merecem atenção especial: o de participação como *empowerment* e o de participação como voz (Souza, 2001b).

Para a maioria das organizações multilaterais, participação parece significar a incorporação da voz de segmentos marginalizados ao processo decisório. Para essas organizações, *a voz das pessoas locais, particularmente dos pobres, pode ser incorporada através de reformas induzidas por políticas nacionais, que permitirão a essas pessoas maior espaço para se associar a organizações não-governamentais, sindicatos e a outras formas de associativismo, com o objetivo de melhor entender e influenciar as decisões que lhes dizem respeito* [tradução da autora] (World Bank, 1994). Assim, para a comunidade multilateral, a participação é uma forma de integrar os desorganizados, isto é, os pobres, à chamada sociedade civil, gerando capacidade de influenciar (e não de decidir) sobre questões que lhes afetam diretamente. A visão da participação como voz e não como *empowerment* mostra cautela em relação ao papel das instituições formais da democracia representativa, preocupando-se em preservar a capacidade decisória dos que foram eleitos para representar os distintos interesses das comunidades locais.

Em outra direção está a noção de participação como *empowerment*, o que significa que pessoas ou grupos anteriormente excluídos do processo decisório tomam consciência da sua exclusão e, como resultado, passam a participar do jogo político como forma de modificar sua

condição política e social. Ou seja, a noção de *empowerment* implica a tomada de consciência sobre injustiças e iniquidades, mas, ao mesmo tempo, implica a crença nas possibilidades da ação coletiva para promover mudanças (Nylen, 2000).

A participação como voz e não como *empowerment* tem sido largamente adotada no Brasil. Estimulada por políticas nacionais, como recomenda o Banco Mundial, ou por recursos externos – nacionais ou dos organismos multilaterais – que requerem a constituição de conselhos comunitários para a liberação de recursos para a área social, principalmente saúde, educação, assistência social e infra-estrutura local, a maioria dos governos municipais criou vários desses conselhos. Avaliações sobre o funcionamento desses conselhos começam a ser produzidas, mas ainda não nos permitem um quadro claro sobre o que acontece no seu interior, especialmente do ponto de vista comparativo. No entanto, alguns problemas podem ser levantados. A obrigatoriedade de constituição desses conselhos pode significar, em muitas localidades, a mera reprodução formal das regras dos programas, ameaçando os fundamentos principais da participação, quais sejam, credibilidade, confiança, transparência, *accountability*, etc. Além do mais, a mídia tem divulgado casos de corrupção no uso dos recursos que são alocados pelos conselhos, assim como o controle que muitos prefeitos exercem sobre os mesmos.

Já a participação como *empowerment* tem sido perseguida por alguns governos locais, particularmente, embora não exclusivamente, os liderados pelo PT. As experiências mais conhecidas são a do orçamento participativo de Porto Alegre e Belo Horizonte. Essas experiências têm sido exaustivamente estudadas e foge ao objetivo deste trabalho discuti-las. No entanto, a tendência à recentralização de recursos comentada anteriormente, aliada à política federal de aumentar a parcela de recursos locais para a educação e a saúde, talvez reduzam as possibilidades de expandir as experiências de participação como *empowerment*.

Sintetizando, políticas participativas vêm ocorrendo no Brasil incentivadas pelo aumento dos recursos locais, pelos requerimentos de programas nacionais e pelos recursos dos organismos multilaterais, o que ressalta a importância das RIGs, em especial da incorporação do conceito de governança de múltiplo nível. No entanto, assim como nas questões analisadas acima, a visão sobre o conteúdo e a abrangência

da participação também é variada. Da mesma forma, registra-se uma maior participação dos governos locais na provisão de serviços sociais, que também apresenta resultados e agendas diferenciados. Por essas razões, a hipótese normativa sobre os resultados virtuosos da descentralização precisa ser examinada com cuidado. Isto porque circunstâncias e características sociais, políticas e econômicas variam consideravelmente em sociedades muito desiguais como a brasileira. As questões analisadas acima mostram que as características e as circunstâncias locais e regionais influenciam os incentivos e os constrangimentos dentro dos quais as políticas públicas se materializam. Com o que se pode concluir que não se deve esperar da descentralização mais do que ela pode cumprir.

Conclusões

O Brasil é um país federativo caracterizado pela existência de múltiplos centros de poder, por um sistema complexo de dependência política e financeira entre as esferas governamentais, não-governamentais e multilaterais, pela existência de vários caminhos para a prestação de políticas públicas e por grandes disparidades inter e intra-regionais. Desde a redemocratização, vários centros de poder, embora com pesos diferenciados, têm acesso aos processos decisórios e à implementação de políticas públicas de corte social (Souza, 2001a). Os governos e as sociedades locais se transformaram em uma das fontes de apoio e de veto às coalizões governistas nacionais, mas também em importantes provedores de serviços sociais e em experimentadores de políticas participativas. No entanto, essa força não significa que o governo federal seja um ator passivo, como discutido acima.

Acessar os limites e as possibilidades da descentralização e das relações intergovernamentais em um país como o Brasil depende de várias questões. Uma delas se refere a até quando poderão os governos locais sustentar o atual nível de investimento em programas sociais? A resposta a esta questão é importante devido: a) ao endividamento de muitos governos locais ou à sua incapacidade de cumprir os acordos de suas dívidas firmados com o governo federal, em especial os grandes municípios; b) às dificuldades de ampliação de seus recursos, seja pela resistência de certos segmentos sociais, seja pela política de juros altos; e c) à recente tendência à recentralização e/ou vinculação de recursos,

diminuindo ou limitando o uso dos recursos transferidos. Ademais, quedas nas transferências estaduais para os municípios também vêm ocorrendo devido à política de incentivos fiscais dos estados para atrair investimentos privados, baseada em isenções do ICMS.

A segunda questão remete ao fato de que a correlação de forças que se estabelece entre diferentes níveis de governo e entre estes e os organismos multilaterais está longe de ser relativamente homogênea. Ou seja, as esferas locais registram capacidades altamente diferenciadas na competição por recursos externos. Existem vários e concorrentes centros de poder que passaram a ter voz e poder de veto em questões nacionais e locais. Existem também muitos governos locais que tiram poucas vantagens da descentralização em virtude das suas precárias condições sociais e financeiras. Esses governos têm escassas oportunidades de prover serviços sociais e de promover o *empowerment* da sociedade local.

A terceira questão diz respeito à prestação de serviços sociais. Se os governos locais estão mais envolvidos nessa tarefa, precisa-se saber como esses serviços estão sendo prestados e como os indivíduos estão tendo acesso a eles. Como mencionado acima, a maior parte dos serviços sociais opera atualmente dentro de um formato institucional diferente do passado, ou seja, eles incorporam a participação da sociedade, deles participam diferentes níveis de governo, de instituições não-governamentais e multilaterais. Torna-se necessário, portanto, examinar, tanto isolada como comparativamente, o papel das instituições políticas locais em limitar ou expandir o acesso dos cidadãos à prestação desses serviços. Torna-se necessário também entender melhor como os conflitos entre os múltiplos atores institucionais estão sendo negociados. Essas questões são cruciais porque as instituições são moldadas pela história, cultura, incentivos e constrangimentos, para usar a linguagem neo-institucionalista, que variam e se transformam em cada ambiente, especialmente em um país heterogêneo como o Brasil.

Apesar das mudanças na forma como a descentralização financeira vem funcionando *vis-à-vis* ao que foi desenhado na redemocratização, os resultados da descentralização são condicionados por problemas que foram em grande parte ignorados pelos regimes políticos anteriores, tais como as históricas desigualdades inter e intra-regionais. Dessa forma, a capacidade dos governos locais de participar mais ativamente

da provisão de serviços sociais e de estimular a participação de segmentos sociais é muito diferenciada. No entanto, dilemas nacionais como o das desigualdades inter e intra-regionais permanecem como uma questão nacional, embora não constem ainda da agenda de prioridades do país.

Este artigo ressaltou que as disparidades inter e intra-regionais moldam os resultados da descentralização e das relações intergovernamentais,

criando contradições e tensões. As mudanças no ambiente político e financeiro promoveram a emergência de novos atores políticos e de novas instituições de ação coletiva no cenário local, gerando resultados de políticas públicas e padrões de negociação de conflito que ainda são pouco conhecidos e que extrapolam as estruturas e os processos constitucionais, legais e institucionais.

Referências bibliográficas

- Afonso JR 1994. *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*. Ed. das Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, 128pp.
- Arretche M 2000. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Ed. Revan, São Paulo, 302pp.
- Bremaeker F 1994. *Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros*. Ed. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 78pp.
- Draibe S 1999. *Brasil, anos 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais*. Relatório de pesquisa. São Paulo, 135pp.
- Elazar DJ 1984. *Self-rule/shared rule: federal solutions to the Middle East conflict*. University Press of America, Lanham, 205pp.

- Figueiredo R & Lamounier B 1996. *As cidades que dão certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira*. Ed. MH Comunicação, Brasília, 143pp.
- Jayne Jr. F & Marquetti A 1998. Descentralização tributária e performance econômica das capitais brasileiras: 1.989-1.994. p. 84. XXV Congresso Internacional da Latin American Society Association, Chicago.
- Lavinas L 1998. Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa-escola. p. 27. XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu.
- Levin J 1991. *Measuring the role of subnational governments*. International Monetary Fund. Washington, DC, 218pp.
- Lijphart A 1984. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. Yale University Press, New Haven-Londres, 373pp.
- Lordello de Mello D 1991. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública* 25(4):199-217.
- Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional/Divisão de Análise e Estatísticas Fiscais dos Estados e Municípios 1997. *Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais, 1986-1995*. Departamento do Tesouro Nacional. Brasília, 219pp.
- Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal 2000. Carga fiscal 1999 – a carga tributária e seus fatores condicionantes. Mimeo. Brasília, 5pp.
- Nylen W 2000. The making of loyal opposition: the Workers' Party (PT) and the consolidation of democracy in Brazil, pp. 126-143. In P Kingstone & TJ Power (eds.). *Democratic Brazil: actors, institutions, and processes*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Oliveira F de 1999. *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 147pp.
- Osborne D & Gaebler T 1995. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Ed. MH Comunicação, Brasília, 153pp.
- Pierre J & Stoker G 2000. Towards multi-level governance, pp. 29-46. In P Dunleavy, A Gamble, I Holliday & G Peele (eds.). *Developments in British politics*. Macmillan, Houndmills-Londres.
- Prud'homme R 1994. *On the dangers of decentralization*. The World Bank, Washington, DC, 218pp.
- Ribeiro ACT 1996. *Urbanidade e vida metropolitana*. Jobran Editora, Rio de Janeiro, 92pp.
- Samuels D 2000. Reinventing local government? Municipalities and intergovernmental relations in democratic Brazil, pp. 77-100. In P Kingstone & TJ Power (eds.). *Democratic Brazil: actors, institutions, and processes*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Serra J & Afonso JRR 1999. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* 6(12):3-30.
- Shepsle K & Bonchek M 1997. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. W. W. Norton & Company, Nova York, 472pp.
- Slater D 1989. Territorial power and the peripheral state: the issue of decentralization. *Development and Change* 20(3):501-31.
- Smith B 1985. *Decentralization: the territorial dimension of the state*. George Allen & Unwin, Londres, 321pp.
- Souza C 1997. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Macmillan & St. Martin's Press, Houndmills-Londres-Nova York, 211pp.
- Souza C 1999. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública, pp. 37-48. In MA Melo (org.). *Reforma do estado e mudança institucional no Brasil*. Fundação Joaquim Nabuco & Editora Massangana, Recife.
- Souza C 2001a. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova* 52:5-28.
- Souza C 2001b. Participatory budgeting in Brazil: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment & Urbanization* 13(1):159-184.
- Souza C & Blumm M 1999. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 48:51-68.
- Souza C & Carvalho IMM de 1999. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova* 48:187-212.
- World Bank 1994. *Governance: the World Bank's experience*. The World Bank, Washington, DC, 78pp.

Artigo apresentado em 5/1/2002

Versão final apresentada em 20/1/2002

Aprovado em 15/2/2002