

4

O contexto brasileiro de centralização e descentralização do poder

No presente capítulo, espera-se que, por meio da análise da experiência brasileira de descentralização, seja possível ir além dos conceitos teóricos a respeito da descentralização e desenvolvimento já apresentados. Após vinte anos de uma ditadura militar que havia centralizado no âmbito federal o controle sobre a população e a intervenção estatal em todo o território, a Constituição Federal brasileira de 1988 consagrou a descentralização como uma estratégia de aprofundamento da democracia. Inicialmente, portanto, deve-se destacar que, no Brasil, a descentralização foi defendida tendo-se em vista a agenda política de redemocratização que seguiu-se ao modelo centralizador do regime militar. Neste sentido, Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005) enfatiza:

The bureaucratic-authoritarian regime (1964-1984) concentrated decisions, financial resources and administrative capacities at federal level. The country became an extreme case of centralized federalism, almost undistinguishable from a unitary polity. Therefore, it was only too natural that democratic opposition to military rule took decentralization as one of its most cherished aims, together with social justice, rule of law and citizens participation.

Celina Souza (2002, p. 32) afirma que a descentralização consagrada na Constituição Federal de 1988 foi resultado de um exercício de engenharia política e constitucional ocorrido na Assembléia Constituinte e que se fundamenta em quatro razões principais. Primeiramente, não havia dúvidas quanto a intenção de enfraquecer financeiramente o governo federal, a questão era como dividir os recursos em um país regionalmente desigual. Em segundo lugar, buscava-se reverter o caminho adotado pelo governo militar em relação à centralização de recursos. Terceiro, as disparidades regionais, especialmente entre estados fortes e fracos economicamente, somaram-se à baixa disciplina partidária, significando

que parlamentares negociavam de modo individualista e com base nos interesses locais. Por fim, preocupações econômicas, como o controle da inflação e a dívida pública, foram omitidas da agenda inicial devido ao entusiasmo centrado na restauração da democracia. Como resultado deste conjunto de interesses, a Constituição Federal de 1988 resultou num modelo federativo sem precedentes na história brasileira (SOUZA, 2002, p. 32).

Ainda que tenha sido consagrada pelo amplo apoio da sociedade civil, opinião pública e governantes, não é possível afirmar que a tendência à descentralização tenha prevalecido de modo absoluto após 1988. Ao contrário, a experiência democrática brasileira é marcada por um contexto em que coexistem centralização e descentralização (ALMEIDA, 2006, p. 2). Realizada através de um pacote de reformas extensivas, implementadas em um ambiente de marcada diversidade interregional (BAIOCCHI, 2006, p. 53), uma das dificuldades em se avaliar o impacto da descentralização deve-se ao fato de que esta apresenta graus diferentes conforme o ente federativo observado e conforme o setor analisado.

O que se observou no Brasil, bem como na maior parte dos países em que se investiu em reformas de descentralização, foi uma expectativa de aumento da participação e fortalecimento democrático. Durante a Assembléia Constituinte, a democracia combinada com descentralização era uma idéia política dominante (ALMEIDA, 2006, p. 4). No entanto, a experiência brasileira demonstrou que a descentralização não é garantia automática de aumento de participação, devendo a participação ser buscada através de mecanismos específicos.

Primeiramente, partindo-se da premissa de que não é suficiente analisar as instituições separadas das fontes sociais de poder, será analisado o contexto político e social brasileiro na seção 4.1. Serão observados, por um lado, os fatores que influenciam a prevalência da centralização e, por outro lado, o problema da captura do poder pelas elites locais no plano subnacional e das dificuldades que impõe à concretização de benefícios da descentralização. Após esta análise, serão investigadas as características do desenho institucional da descentralização no Brasil a partir do modelo encontrado na Constituição Federal de 1988. Este analisado na seção 4.2 abaixo, utilizando-se principalmente dos conceitos apresentados no capítulo anterior (especialmente na seção 3.2).

4.1.

Condicionantes do contexto político brasileiro

Os resultados da avaliação dos impactos da descentralização para a estrutura federativa nacional parecem apontar para a importância de características estruturais observadas desde a fundação do Estado brasileiro. Estas teriam condicionado a formação das instituições políticas brasileiras, devendo ser analisadas mais atentamente. Espera-se que a análise da formação do Estado brasileiro permita a compreensão dos obstáculos que influenciam o processo de desenvolvimento, bem como a elaboração de estratégias para superá-los.

Para tanto, a análise será dividida entre o plano nacional e subnacional. Em relação ao plano nacional, destaca-se o papel do governo central na condição de agente do desenvolvimento. Desde os anos 30, quando o governo central possibilitou a industrialização e a modernização do país, predomina a ideologia do “desenvolvimentismo” que enfatiza o papel do governo central no processo de desenvolvimento nacional. Por outro lado, observando-se a atuação dos governos subnacionais, encontra-se, principalmente, críticas que ressaltam a captura dos governos locais pelas elites. Desde a proclamação da República brasileira, em 1889, estados e municípios são importantes núcleos onde se procuram resguardar interesses das elites regionais (BAIOCCHI, 2006, p. 56).

Apesar das transformações trazidas pela Constituição Federal de 1988, esta tensão observada na relação entre poderes central, estaduais e locais continua presente e parece constituir parte importante da explicação do quadro institucional encontrado, de modo que este não pode ser compreendido isolado das fontes sociais de poder. Os dois aspectos que serão ressaltados revelam condições estruturais de poder que não podem ser ignoradas pelo desenho de políticas de descentralização.

Portanto, antes de avançar na análise do contexto pós-1988, esta seção discute a conjuntura de formação do Estado brasileiro, que terá reflexo nas tensões de centralização e descentralização analisadas mais adiante.

4.1.1.

A influência do corporativismo na formação institucional brasileira

A formação institucional brasileira parece ter sido condicionada por ideais contraditórios, originados, por um lado, de uma tradição de revoluções burguesas e idéias liberais e, por outro, de sua origem ibérica onde o poder central foi a base da construção dos Estados (RAPOSO, 2008). Partindo-se do debate reproduzido por Luiz Werneck Vianna (2004), os *iberistas*, representados por Oliveira Vianna, entendem impossível a transposição de instituições democráticas estrangeiras diante de uma sociedade marcada pelo poder das oligarquias. Seria necessário educar uma sociedade civil por meio de um Estado centralizado para, posteriormente, se admitir a democracia. O lado *americanista* liberal, simbolizado por Tavares Bastos, busca a liberdade, paradoxalmente, também por meio da construção do Estado, na medida em que o Estado poderia promover a reforma de descentralização.

Conforme esclarece Vianna (2004, p. 168):

O americanismo em Tavares Bastos identifica no capitalismo não apenas o progresso material, mas também a cultura política do indivíduo livre, com seus supostos de livre mercado, trabalho livre, fronteiras econômicas abertas, emancipada a sociedade de relações “invasoras” por parte do Estado.

Luiz Werneck Vianna (2004, p. 164) afirma que os *americanistas* brasileiros, acabam submetidos a uma “reforma política vinda *de cima*”, tornando-se uma contradição em seus próprios termos. Por não reconhecer na sociedade civil herdada da colônia uma possibilidade de americanização, Tavares Bastos entende que esta “deve ser concebida como fruto da ação iluminada do Estado em nome da busca da boa sociedade e das exigências civilizatórias” (VIANNA, 2004, p. 166). Para conservar os valores de “unidade nacional e o controle social das classes subalternas”, tornam-se reféns de instituições do iberismo.

Para ele, centralização somada à uniformidade imposta pela burocracia constroem a livre atividade individual. No entanto, a implementação do sistema americano de democracia representativa lhe parecia improvável, de modo que a descentralização é concebida como um “meio através do qual se intenta trazer e impor o moderno, a cultura material e o *ethos* do trabalho” (VIANNA,

2004, p. 168). Para transformar uma sociedade atrasada, portanto, a “reforma do Estado antecede a da sociedade civil” (VIANNA, 2004, p. 169). Segundo sintetiza Luiz Werneck Vianna (2004, p. 168):

A descentralização, como eixo da reforma política da Constituição, repercutiria sobre as liberdades civil e públicas, recriando a sociedade a fim de robustecer a noção de indivíduo e sua livre iniciativa.

A formação do Estado no Brasil é marcada, portanto, pela prevalência de uma oligarquia que enxerga uma situação de “iminência de submergir no caos anárquico”, no meio rural, caso não recorresse à intervenção do poder do Império (VIANNA, 2004, p. 173). Deste modo, segundo Luiz Werneck Vianna (2004, p. 173), observa-se uma inversão no argumento liberal, pois entende-se que o liberalismo pode levar ao despotismo, isto é, a uma dominação autoritária por parte dos caudilhos. Espera-se que a centralização traga o benefício de retirar o poder dos clãs de fazendeiros e estabeleça a prevalência do público sobre o privado. Conforme ressalta Luiz Werneck Vianna (2004, pp. 173-174):

O *local* não corresponde ao lugar da associação entre indivíduos, mas ao da dissociação entre eles e da ausência de vida política – ele é sede do poder privado fundado na dependência pessoal dos seres subalternos à patronagem política dos clãs de fazendeiros.

O caminho defendido pelos *iberistas*, como Oliveira Vianna, não parte de uma condenação da particularidade da formação social brasileira, mas sim de uma afirmação orgulhosa da noção de distintividade. Em seu primeiro trabalho, “Populações meridionais do Brasil”, publicado em 1920, Oliveira Vianna não entende o campo como “sede da barbárie e da cultura política do despotismo”, como para os americanistas (VIANNA, 2004, p. 171). Ao contrário, segundo esclarece Luiz Werneck Vianna (2004, p. 171):

Na imensa área dos latifúndios agrícolas, todas as demais classes sociais e os próprios centros urbanos se encontram subsumidos à influência e ao prestígio do senhorio local – eis, aí, a marca da singularidade brasileira e motivo pelo qual ‘somos inteiramente outros’ (...).

Este argumento, porém, serve para fundamentar a necessidade de se construir uma ordem através da monarquia, visto que não haveria instituições que sustentam a democracia representativa originadas nos grupos locais, mas sim uma profunda dissociação no meio rural. As instituições locais deveriam ser criadas

pelo poder central, visto que o poder local era dominado por interesses do “caudilhismo fazendeiro” (VIANNA, 2004, p. 172).

Diante da ausência de uma sociedade civil organizada, o Estado é encarregado da missão de proteger as liberdades locais e individuais para que não sejam indevidamente apropriadas pelas elites. O americanismo, como observa Vianna (2004, pp. 176-177) permanece isolado diante da alternativa de “revolucionarizar a sociedade civil, principalmente o mundo agrário”. O fim seria a cultura política anglo-saxônica. No entanto, o meio é o iberismo instrumental. Em relação à revolução de 30, Oliveira Vianna enfatiza o fato de a modernização capitalista ser subordinada a uma política anticapitalista (VIANNA, 2004, p. 187):

Os empresários somente agora “partilham dos conselhos de governo – e, ainda assim, por uma concessão do Estado e não porque se impusessem pela sua força e importância às elites políticas” (...).

O espaço concedido no Estado para a participação da burguesia em nome do corporativismo, acaba por condenar as duas tradições, segundo Luiz Werneck Vianna (2004, pp. 188-189). No Brasil, o americanismo é destituído de sua tradição democrática e libertária, e do iberismo resta:

(...) o público apropriado de modo encapuzado pela ordem privada, o burocratismo e o mercantilismo fiscal, uma burguesia comprometida com o atraso econômico, sem uma identidade moderna e avessa à modernidade, colada ao Estado como se fosse parte dele.

Esta estrutura paradoxal consiste no ambiente onde são formadas as instituições brasileiras modernas, “portadoras de uma racionalidade legal e contratual” e, ao mesmo tempo, compartilhando de “tradições hierárquicas, corporativas e patrimoniais” (RAPOSO, 2008, p. 61). A partir de então observa-se uma tendência de centralização do poder por parte do governo nacional, como aponta Eduardo Raposo (2008, p. 61), encarregando-se da “industrialização nacional e da urbanização que a acompanhava, controlando cada vez mais atividades estratégicas, serviços, orçamentos e uma grande folha de funcionários”.

Este papel assumido pelo governo central terá uma consequência permanente na formação institucional brasileira que é, notadamente, organizada “de cima para baixo”. Este aspecto parece influenciar o impacto de reformas de descentralização e será melhor analisado a seguir.

4.1.2.

Políticas nacionais de desenvolvimento e industrialização

A partir desta conjuntura analisada, observou-se momentos de prevalência da tendência centralizadora, especialmente durante o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1985). Com a Constituição Federal de 1988, houve uma aparente consolidação da tendência de descentralização iniciada nos anos 1980 (SELCHER, 1989). No entanto, como já foi possível analisar, as reformas de descentralização nem sempre resultaram no efetivo deslocamento do poder para os governos subnacionais.

A industrialização brasileira foi promovida, em especial a partir dos anos 30, segundo uma ideologia de “desenvolvimentismo” que defendia a prevalência do Estado. De fato, segundo define Ricardo Bielschowsky (2004, p. 77), o desenvolvimentismo foi “a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros”, com base numa perspectiva de que “para isso, era necessário planejar a economia e proceder a distintas formas de intervenção governamental”.

Esta ideologia, cuja origem está ligada ao período de 1930-1945 (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 78), surge acompanhada de um direcionamento da política nacional para a centralização. Observa-se que, a partir de 1930, e sobretudo durante o Estado Novo, o setor público volta-se para a solução das questões do desenvolvimento. No Brasil, foi o capital estatal quem produziu a modernidade, de modo que o Estado passa a ocupar, principalmente a partir dos anos 30, um lugar central para o crescimento do país, como ressalta Eduardo Raposo (*mimeo*, p. 2):

A partir dos anos 30, o Estado brasileiro transformou-se no grande promotor da industrialização nacional e da urbanização que a acompanhava, controlando cada vez mais atividades estratégicas, serviços, orçamentos e uma grande folha de funcionários.

Por conseqüência, nota-se que a expectativa de que o Estado irá promover a democracia, desenvolvimento e inclusão social possui uma origem que remonta à formação do Estado brasileiro, esclarecendo algumas razões da prevalência da centralização e de políticas governamentais desenvolvimentistas. No Brasil, desde

os anos 30, é o Estado quem planeja, financia, executa e monitora o desenvolvimento. Um Estado corporativo desde sua formação, onde todos são “submetidos a um mesmo padrão que transforma, freqüentemente, as políticas públicas produzidas por suas instituições em moeda de beneficiamento corporativo dos grupos políticos (...)” (RAPOSO, 2008, p. 63). Raymundo Faoro (1985, p. 737) afirma, a respeito das forças políticas encontradas no curso da história brasileira e a persistência da estrutura patrimonial de Estado:

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores.

Estas características, segundo Faoro (1985), explicam a tendência institucional de centralização. Segundo afirma Eduardo Raposo (2008, p. 67), Raymundo Faoro, bem como Simon Schwartzman, crêem que “nunca houve nem proprietários, nem caciques locais fortes o bastante para ameaçar efetivamente o poder central”.

Apesar de haver uma dinâmica pendular na tensão entre o poder central e poderes subnacionais, a longo prazo, “vencerá sempre o poder central, a burocracia desse Estado, que pouco a pouco ganha um contorno, definindo seus compromissos e seus parceiros privilegiados” (RAPOSO, 2008, p. 68). Celina Souza (1997, p. 25) aponta que a variação observada nas relações intergovernamentais se dá, principalmente, entre políticas de centralização e de relativa autonomia para os governos locais, tendo sido poucas vezes direcionada para os estados. Ainda assim, a tabela 4.1 abaixo ilustra a prevalência da centralização.

Tabela 4.1. Federalismo nas constituições brasileiras

<i>Tipo de federalismo</i>	<i>1891</i>	<i>1934</i>	<i>1937</i>	<i>1946</i>	<i>1967/69</i>	<i>1988</i>
Centralizado (governo central)		x	x	x	x	
Centralizado (governo estadual)	x					
Localista		x		x		
Compartilhado						x

Fonte: Souza (1997, p. 25)

Como foi possível observar, a consolidação do governo central como principal agente do processo de desenvolvimento está ligada ao surgimento de grupos de interesse que voltam-se para a prática de *lobbies* para assegurar favores, e que, por outro lado, passam a pressionar o Estado para excluir os grupos concorrentes.

Esse modo de apropriação das instituições governamentais acaba por desestabilizá-las e enfraquecê-las. No Brasil, esta observação é confirmada diante da análise da formação da burocracia estatal, especialmente a partir dos anos 30, conforme apresenta RAPOSO (*mimeo*, p. 3):

Uma das mais nefastas conseqüências políticas dessa modalidade de competição [corporativa e desestabilizadora] foi que as principais instituições de cada governo acabaram se transformando em alvos a serem desestabilizados pelos grupos que não reconheciam seus interesses e suas visões de mundo, expressos nos seus perfis e nas suas práticas políticas.

Ainda que esta instabilidade tenha tornado-se a marca do Estado brasileiro e que este tenha se encarregado pelo desenvolvimento sem produzir um aumento do bem estar para a população em geral, parece persistir, no Brasil, a constante atribuição de poderes e expectativas dos indivíduos para o poder governamental central. De fato, a presença do governo central como instituição que deve promover o desenvolvimento nacional só entra em declínio nos anos 80, em razão da situação insustentável de inflação e endividamento que se encontrava.

Apesar da alternância entre políticas monetaristas e desenvolvimentistas¹⁸ e da presença de momentos de menor intervenção do Estado, todos os governos – de Vargas a Figueiredo – tiveram planos de desenvolvimento. Eduardo Raposo (2009) ressalta a alternância entre governos de políticas desenvolvimentistas e governos monetaristas no Brasil:

O período compreendido entre os anos de 1930 e 1980, apesar de ter sido basicamente desenvolvimentista e industrializante, caracterizou-se, também, por apresentar alguns momentos de menor interferência estatal, como verificado na primeira fase do governos Dutra (1946 e 1947); e de austeridade econômica e estabilização monetária, como durante a segunda fase do governo Vargas (1953 e 1954) e durante os períodos presidenciais de Café Filho e de Castelo Branco, que criou o Conselho Monetário Nacional e um banco central dotado de autonomia, tendo atribuído ao mercado (capital privado nacional e internacional) lugar de

¹⁸ Para uma análise aprofundada desta alternância, veja-se: RAPOSO (*mimeo*).

destaque na estratégia destinada a combater o populismo econômico, o déficit público e a inflação.

Nos anos 70, o Estado é forçado a assumir outro papel, em razão da crise fiscal. As condições de produção das políticas públicas começam a se modificar, diante da conjuntura de crise do petróleo, crise dos juros internacionais e crise das instituições. Observa-se uma crise do modelo keynesiano de Estado de bem-estar e há uma ruptura do capital mundial. O Brasil, no entanto, dependia do dinheiro internacional e também do petróleo a preço baixo. Com o preço do petróleo em alta, tem-se o desajuste fiscal. Além disso, os bancos pararam de emprestar dinheiro. A respeito da crise dos anos 70, explica RAPOSO (*mimeo*):

A crise levou o governo, com hesitação, a repensar as estratégias do desenvolvimento nacional no contexto de uma economia mundial cada vez mais interdependente e livre das regulações e barreiras que haviam sido criadas no final da Segunda Guerra Mundial, em Bretton Woods. É nesse ambiente, em que novos fundamentos da competição econômica estavam se formando, que ocorre a ruptura no padrão do desenvolvimento econômico nacional, quando os choques do petróleo de 1973 e 1978, e o choque dos juros internacionais de 1979 – os dois itens externos mais importantes para a nossa economia – projetaram o país em um cenário de desajuste fiscal que iria se agravar nas décadas de 80 e 90, produzindo um violento e doloroso processo de hiperinflação e hiperendividamento.

Somente a partir deste momento em que sua incapacidade financeira obriga a implementação de transformações institucionais é que a centralidade do Estado passa a ser de fato ameaçada. No Brasil, bem como em diversos países em desenvolvimento, a descentralização foi uma reforma que acompanhou outras formas que visavam à diminuição do papel do Estado, como por meio de privatizações, mas também influenciadas por um contexto político que tornava imperativa a redistribuição do poder central.

Apesar de diminuído o papel do Estado, no entanto, esta transformação pode incluir uma importante função para o governo federal na descentralização, garantindo que a alocação de recursos ocorrerá de modo eficiente e equitativo. Isto é, a descentralização pode ser adotada como uma estratégia de desenvolvimento do governo federal.

4.1.3.

O problema da captura pela elite local

Como já indicado, a descentralização implementada a partir da Constituição de 1988 foi motivada por forças de democratização e também por uma necessidade de se aumentar a eficiência de um Estado corporativo. No entanto, no Brasil, a descentralização vem acompanhada de uma importante preocupação, que é o risco de captura do poder pelas elites locais.

A possibilidade de aumento do risco de captura é, de fato, objeto de análise da literatura sobre descentralização, principalmente a respeito dos efeitos da descentralização na corrupção¹⁹. Há autores que apontam para a descentralização como uma reforma institucional importante para combater a corrupção, outros que afirmam que seu impacto é insignificante e, por fim, aqueles que argumentam que a descentralização aumenta o problema da corrupção (BARDHAN; MOOKHERJEE, 2006b, p. 161).

Segundo enfatizam Pranab K. Bardhan e Dilip Mookherjee (2006b, p. 184) problemas de captura e de falta de *accountability* no plano local são relativamente comuns em países em desenvolvimento, o que pode agravar o risco da corrupção. Alguns fatores são apontados como determinantes da *accountability* no plano local, como escolaridade, participação política, informação disponível aos cidadãos, monitoramento por parte da mídia e de outros níveis de governo (BARDHAN; MOOKHERJEE, 2006b, p. 184; SAVOIA et al., 2010).

Retornando-se ao caso brasileiro, portanto, é possível confirmar que, de fato, em diversos municípios, o quadro de fatores determinantes da *accountability* é desfavorável. O problema, portanto, deve ser objeto de consideração no âmbito da análise da descentralização no Brasil. Considerando-se, ainda, a evidência de que as elites locais, nos estados e municípios, usufruem de grande influência no direcionamento do poder governamental para seus interesses (REZENDE, 1997), seria possível argumentar que, para a conjuntura brasileira, seria mais desejável a

¹⁹ Além do suborno, inclui-se sob a denominação de corrupção, para fins deste estudo, também a influência de cidadãos para alterar a aplicação das leis ou o seu desenho em interesse próprio, da mesma forma que utilizado por BARDHAN; MOOKHERJEE (2006b)

centralização, visto que a descentralização poderia resultar em aumento do risco de captura dos governos locais.

No entanto, momentos de centralização não resultaram na diminuição do poder de influência das elites locais. Pelo contrário, segundo aponta Fernando Luiz Abrucio (2002), a política nacional foi capturada pelas elites, principalmente elites estaduais. Devido ao sistema federalista, certa autonomia aos entes subnacionais é resguardada e o governo central sofre algumas limitações, mesmo havendo a predominância de uma estrutura centralizada. Segundo David Samuels e Fernando Abrucio (2000) a influência de atores com interesses subnacionais na política nacional brasileira não foi ameaçada nem mesmo com a centralização autoritária empreendida durante a ditadura militar de 1964 a 1985. Ao contrário, afirmam que a sucessiva redemocratização foi marcada pelo ressurgimento da influência das elites locais, que tiveram impacto no desenho das instituições políticas (SAMUELS; ABRUCIO, 2000, p. 45). Conforme sintetiza Dickovick (2007, p. 5)

Politics in Brazil has long centered on local "colonels" and their relationships with governors and mayors; even recurrent episodes of authoritarian rule did not succeed in centralizing power (...).

Neste sentido, retoma-se a perspectiva que reconhece que as instituições são endógenas, isto é, apenas organizam uma estrutura de poder que se encontra fora delas. Os arranjos consolidados tendem a se perpetuar, segundo a idéia de *path dependence* apresentada anteriormente, porém o reconhecimento das relações de poder existentes é essencial para que se possa começar a transformar a qualidade das instituições.

Observa-se, portanto, que, ao mesmo tempo em que o poder exercido pelas oligarquias no plano local constitui um risco para o aprofundamento da democracia brasileira e para a melhoria nos padrões de governança, aponta-se para a permanente influência das elites estaduais na política nacional. Porém, o argumento de que, no Brasil, a descentralização seria prejudicial ao desenvolvimento é baseado, implicitamente, na suposição de que o potencial para captura do governo federal é menor se comparado com o potencial de captura dos governos locais. Diante deste impasse, não é possível descartar a possibilidade de que a redistribuição do poder

possibilitada pela descentralização possa contribuir para diminuição do poder de oligarquias que permanecem aliadas ao poder central.

Ainda que o federalismo mantenha certa autonomia local e limite o poder central, ressalta-se o fato de que a descentralização pode ser usada como instrumento do poder central para enfraquecimento dos estados (como será melhor analisado na seção 4.2.3, *infra*). A pergunta que permanece, portanto, diz respeito à possibilidade de se estabelecer mecanismos institucionais que limitem a captura do governo local pelas elites, capazes de reverter a estrutura de *path dependence*.

4.2.

O arranjo institucional da descentralização na Constituição Federal de 1988

A descentralização administrativa pode ser ilustrada pela transferência da gestão de políticas sociais previamente de controle federal que vem ocorrendo desde os anos 1990 (como será desenvolvido na seção 4.2.1). Esta transferência ocorre por meio de políticas especialmente “desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas” (ARRETCHE, 1999, p. 112). No Brasil, a descentralização do sistema de proteção social foi promovida com base na redefinição da autonomia municipal no Estado federativo pós-1988.

A descentralização fiscal implementada após a Constituição Federal de 1988 determinou a redefinição da competência tributária entre União, estados e municípios. Com a Constituição Federal de 1988, a parcela dos recursos federais compartilhados com os governos subnacionais aumentou (ALMEIDA, 2006, p. 9). Segundo afirmam Garman, Haggard e Willis (2001, p. 228) a extensão desta transferência de recursos para os governos subnacionais é resultado da proximidade observada entre oficiais dos estados e municípios e legisladores federais. No entanto, o aumento dos recursos transferidos para os governos subnacionais não foi acompanhado por uma clara redistribuição de funções, de modo que o governo federal continuou responsável, após a Constituição Federal de 1988, pela prestação da maior parte dos serviços públicos (GARMAN et al., 2001, p. 229).

Por fim, é notável a implementação da descentralização política que reformou o modelo federativo anterior ao reconhecer formalmente, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios como entes federativos da mesma forma que os estados e a União. Observou-se que a Constituição consagrou a descentralização política em oposição ao modelo centralizador que vigorava no governo militar. De fato, como já afirmado, a inclusão da descentralização da Constituição Federal de 1988 foi resultado de pressões de grupos diversos e, até mesmo, contraditórios. Por um lado, a descentralização reflete a inclusão no espaço político de atores até então excluídos, resultado da atuação de movimentos sociais. No entanto, ela foi também resultado da influência de elites regionais e órgãos internacionais que procuravam garantir a proteção de seus interesses (BAIOCCHI, 2006, p. 55).

Marta T. S. Arretche (1999) afirma que não é possível estabelecer um único fator determinante para explicar os diferentes resultados do processo de descentralização. A análise deve incluir, ao contrário, um conjunto de fatores políticos, restrições administrativa e fiscal e requisitos institucionais das políticas. Portanto, com base nas evidências apresentadas na literatura, será estudado a seguir o impacto das reformas em termos de políticas sociais (descentralização administrativa), descentralização fiscal e do impacto na estrutura federativa de poder.

4.2.1.

Descentralização das políticas sociais: a insuficiência da descentralização administrativa no contexto brasileiro

Após a Constituição Federal de 1988, governos estaduais e locais tornaram-se os principais responsáveis pela provisão de serviços públicos. Em algumas áreas, estes governos substituíram o governo federal. Em outras, no entanto, a retirada do governo federal resultou numa ausência de apoio governamental à população (SOUZA, 2002, p. 43). Isto porque a capacidade dos governos locais de aumentar sua participação na prestação de serviços é muito desigual. Diversos estados e municípios não sobrevivem sem a ajuda federal e a desigualdade entre regiões não permanece um grave problema (SOUZA, 2002, p. 45).

Gianpaolo Baiocchi (2006, p. 62) destaca que, em diversas áreas de prestações de serviços, o arranjo institucional estabelecido na Constituição Federal criou uma sobreposição das responsabilidades. Em razão da autonomia municipal, que, conforme Maria Coeli Simões Pires (2001, p. 238), “pressupõe um poder local autônomo em termos político, administrativo, financeiro e auto-organizatório”, a descentralização foi concretizada de modo desigual, uma vez que os municípios mais pobres não possuíam os recursos ou incentivos políticos para assumirem novas responsabilidades.

O setor de saúde é apontado como o único onde ocorreram políticas de descentralização deliberadas e ativas (SILVA, 1995, p. 23). O Sistema Único de Saúde foi estabelecido em 1990²⁰, como uma tentativa de descentralização do setor por meio de um modelo de cooperação entre os níveis de governo. Os números do setor de saúde confirmam o alto grau de descentralização²¹. No entanto, ainda que estados e municípios tenham recebido autoridade sobre a administração dos serviços de saúde, governos estaduais e municipais não conseguem financiar sozinhos estes programas, tornando-se altamente dependentes das transferências de recursos federais, como será analisado na seção 4.2.2 abaixo.

Na descentralização das políticas sociais no Brasil, as atribuições não são transferidas exclusivamente por meio da mudança de titularidade quanto a uma determinada função. Como aponta Marta T. S. Arretche (1999, p. 112), os estados e municípios não assumem automaticamente suas funções em razão de suas novas prerrogativas fiscais e políticas. Nos sistemas federativos, a função da gestão de políticas públicas é assumida por iniciativa própria, por adesão a um programa originado em outro nível de governo, ou por expressa determinação constitucional (ARRETCHÉ, 1999, p. 114). Não se encontram mais à disposição do governo

²⁰ Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990.

²¹ “In 2001, 99,5 percent of the Brazilian municipalities were fully responsible for the basic health care system, which include the management of health care centers. In the same year, 80 million people were assisted by 170 thousand community health agents from the Family Health Program run by the local authorities with funds provided by both states and municipalities. In 1994, public state schools enrolled around 9,44 million children in the first four years of basic education against 8,58 million enrolled by public municipal schools. In 2000, those figures were 6,07 million and 12,47 million respectively. In the same period, all social assistance programs were transferred to municipalities.” (TAVARES DE ALMEIDA, 2006, p. 18)

central prerrogativas que autorizam a imposição de funções aos governos subnacionais. Ausente a expressa determinação constitucional, os governos municipais aderem a um programa de transferência de atribuições com base em uma avaliação dos custos e benefícios desta decisão.

Nota-se, portanto, que os mecanismos de direito administrativo que se encontram à disposição não são suficientes para explicar a descentralização das funções do governo central para os governos subnacionais. Não é possível afirmar que o aumento da gestão de serviços pelos governos subnacionais (descentralização administrativa) decorra automaticamente da descentralização fiscal ou da descentralização política implementada pela Constituição Federal, (ARRETICHE, 1999, p. 112). Estas três vertentes de reformas, no entanto, encontram-se certamente interligadas, constituindo elementos do jogo federativo. Assim, a retomada das eleições diretas para todos os níveis da federação (descentralização política), bem como a descentralização fiscal, certamente têm impacto nas decisões dos entes federativos quanto à decisão de aderir às políticas sociais que constituem objeto da descentralização da administração.

A estrutura institucional é composta por incentivos e obstáculos à descentralização. Dada a autonomia dos entes federativos – da qual decorre que os governos subnacionais devem decidir aderir soberanamente às funções redistribuídas – estes realizam uma avaliação de custos e benefícios que será determinante na explicação do alcance da descentralização. Portanto, a extensão da descentralização será diretamente relacionada com uma estrutura de incentivos associada a cada política, da qual a existência de uma estratégia de indução desenhada pelo nível de governo interessado na transferência é um elemento central. Segundo Marta T. S. Arretche (1999, p. 119):

Na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirige (...).
(grifos no original)

A autora aponta para incentivos como a redução dos custos financeiros e de instalação de infra-estrutura relacionados ao exercício das funções, elevação do volume de receita disponível, transferência de recursos e reversão dos atributos estruturais dos estados e municípios (ARRETICHE, 1999, p. 119). Portanto, não

basta que a descentralização fiscal resulte num incremento da receita governamental. A escolha dentre as possíveis áreas de aplicação dos recursos será feita com base em um cálculo de custos e benefícios (financeiros e políticos).

Após confirmar a importância de uma estratégia de indução, Marta T. S. Arretche (1999) analisa o impacto de outras variáveis que possam explicar as diferenças encontradas no processo de descentralização. Segundo conclui, atributos estruturais e institucionais (como o nível de riqueza econômica, capacidade administrativa, capacidade fiscal e grau de participação política) não são variáveis independentes, isto é, capazes de explicarem, sozinhas, a disparidade no resultado da descentralização. No entanto, fazem parte do conjunto de elementos considerados pela administração local para assumir a gestão de determinada política social e sua importância pode ser compensada pelas estratégias de indução.

De modo análogo, Maria Hermínia Tavares de Almeida (2006, p. 11) afirma que o sucesso da descentralização depende (i) da vontade política do governo central em abrir mão de poder decisório e recursos, (ii) da sua capacidade de desenhar incentivos suficientes para persuadir os governos locais a assumirem novas responsabilidades e (iii) da efetiva capacidade administrativa dos governos locais. Esta situação deve-se, em parte, ao fato de a Constituição Federal de 1988 não ter adotado medidas concretas de descentralização. Ao contrário, foi atribuída competência comum à União, estados, Distrito Federal e municípios em relação às principais políticas sociais:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...] X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...].

Conseqüentemente, os resultados da descentralização da prestação de serviços não são homogêneos. Ainda que algum avanço seja apontado, por exemplo, na diminuição do analfabetismo entre adultos, os avanços são registrados principalmente nas regiões industrializadas do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, que apresentam resultados muito superiores em relação ao

restante do país, como destaca Baiocchi (2006, p. 64). Além das disparidades regionais, especialmente em municípios pequenos (de até cem mil habitantes) são encontrados os piores indicadores de desenvolvimento humano do país (BAIOCCHI, 2006, p. 64).

O estudo da descentralização das políticas sociais aponta para a importância de se institucionalizar mecanismos que incentivem a adesão dos governos locais aos programas sociais. Neste sentido, Judith Tendler (1998), após estudar a descentralização na área de saúde no Ceará, avalia que a participação do governo estadual na prestação de serviços pelo município é parte da explicação sobre os resultados positivos alcançados. O governo estadual não se retirou em razão da descentralização e passou a atuar menos, como seria esperado. Ao contrário, atuou na seleção, treinamento e socialização da força de trabalho municipal, bem como na intensiva divulgação de mensagens educativas sobre o programa para a população local, além de ter contribuído para o financiamento, supervisão e provisão de materiais. Segundo afirma (TENDLER, 1998, p. 44):

The state's actions, in other words, made it more politically rewarding to provide good service and more politically costly to hire the party faithful. This amounted to changing the dynamics of patronage politics as it related to public service at the local level.

Mesmo diante das dificuldades apresentadas, os municípios brasileiros têm cada vez mais aumentado a sua atuação na prestação de serviços de saúde, educação, infraestrutura (BAIOCCHI, 2006, p. 60). Ainda que a parcela despendida pelo governo federal seja superior aos gastos dos governos estaduais e municipais, nota-se um progressivo aumento na participação destes.

Esta evolução também pode ser analisada por meio da observação da progressão dos gastos das diferentes esferas de governo no setor social, que será objeto da próxima seção. Ainda que a descentralização de recursos não seja suficiente para explicar os diferentes resultados da descentralização, este atributo estrutural possui um grande peso para a maioria dos municípios brasileiros. Além disso, a descentralização fiscal é um importante meio para a implementação das políticas analisadas nesta seção e representa uma transformação significativa trazida pela descentralização observada pós-1988.

4.2.2.

O financiamento das funções: descentralização fiscal

As relações intergovernamentais são marcadas pelo federalismo fiscal e o modo de distribuição de recursos entre os entes federativos é decisivo para se caracterizar a descentralização no Brasil (ALMEIDA, 2006, p. 2). A transferência de atribuições das atividades de diferentes setores para os níveis estadual e municipal, porém, “vem ocorrendo de forma descoordenada, improvisada, artificiosa e impositiva” (PIRES, 2000, p. 171).

Celina Souza (1997, p. 35) relata que após a reforma fiscal de 1966, que teve como resultado a centralização, o próprio regime militar já havia adotado medidas que aumentavam a renda local. As transformações na distribuição dos recursos fiscais decorrentes da Constituição Federal de 1988, no entanto, foram de alcance ainda maior, como será analisado a seguir. Em especial a partir de 1995, vem-se tentando ampliar a reforma do sistema de impostos. No entanto, segundo Fabrício Augusto Oliveira (2006, p. 305), esta reforma vem recebendo resistências do governo federal, “pelo temor de perder receitas num contexto de crise fiscal” e dos governos nacionais, por não contemplar de modo adequado “uma revisão do modelo federativo”.

A redistribuição dos recursos fiscais entre os níveis de governo resultou num aumento de recursos arrecadados pelos governos subnacionais. Como afirmado na seção 3.2.1 acima, uma das formas de descentralização fiscal é a criação de novos impostos no plano local ou delegação da autoridade sobre um imposto anteriormente de competência do governo central.

Observa-se que, após 1988, o número de impostos arrecadados pelo governo central diminuiu e estado e municípios passaram a assumir a titularidade de alguns impostos novos e pré-existentes. Outra forma de descentralização fiscal, apontada na seção 3.2.1, *supra*, é a transferência de recursos do governo central para os governos estaduais e municipais. Além da redução dos impostos arrecadados pelo governo federal, a partir da Constituição de 1988, deu-se também o aumento do volume de transferências do governo central para os governos estaduais e municipais. Segundo afirmam Kelly Pereira Guedes e Carlos

Eduardo Gasparini (2007, p. 304), o “fortalecimento financeiro dos municípios (...) deu-se muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação de sua capacidade tributária”.

Neste sentido, destaca-se o risco de se transferir a responsabilidade pela prestação de um serviço sem que tenham sido atribuídos ao governo local os recursos necessários, acabando-se por atribuir ao governo central o poder de enfraquecer ou fortalecer os governos locais, resultando-se numa (re)centralização (BERGH, 2004, p. 782). Na descentralização política espera-se que ocorra a transferência não somente da atividade, como também dos recursos, responsabilidade e poder de decisão. Neste sentido, um importante aspecto da autonomia federativa é o financiamento das atividades, ou seja, a relação entre o federalismo fiscal e o federalismo político. No mesmo sentido, afirmam William Dillinger e Marianne Fay (1999, p. 20), *finance should follow function*. Retoma-se, portanto, a importância do federalismo fiscal que possa determinar a viabilidade de alguns municípios e estados que apenas sobrevivem em razão da redistribuição dos recursos no âmbito da federação.

Tal questão é de grande relevância para a análise da descentralização no contexto brasileiro. Sem autonomia financeira não é possível o exercício da autonomia política decorrente da organização federativa, porém a descentralização política adotada pela Constituição de 1988 manteve a cargo da União o controle sobre o repasse de reservas federais, “forçando a submissão do poder local ao poder central” (DOMINGUES, 2007, p. 4). De fato, uma concentração de 68,4% da receita tributária em mãos da União representa não somente uma dificuldade de estabelecer a autonomia municipal e estadual, mas de fato “uma forma de reforço à progressiva concentração de poder federal pela *re-federalização*, na prática, das tarefas locais, através do seu financiamento com recursos federais” (DOMINGUES, 2007, p. 4)²².

Após a Constituição de 1988, o sistema tributário foi sendo progressivamente alterado sem a realização de nenhuma reforma, de modo que a

²² Existe aqui uma discussão na matéria de direito financeiro que não constitui o objeto desta pesquisa. Para uma abordagem aprofundada da questão, veja-se: REIS (2000); DOMINGUES (2007).

carga tributária passou de 25% do PIB, em 1991, para 35% em 2003 (OLIVEIRA, 2006, p. 308). Além do aumento, foi transformada também a composição da distribuição, visto que o aumento da carga tributária foi maior para a União do que para governos estaduais e municipais. Em razão do aumento das responsabilidades atribuídas aos governos subnacionais e da concentração de recursos na esfera federal, aumentou o endividamento dos governos subnacionais, o que tem contribuído com as “dificuldades não só para cumprir suas atribuições mas também para cooperar na implementação das políticas indispensáveis ao desenvolvimento (OLIVEIRA, 2006, p. 311).

Por outro lado, nota-se que o país encontrou-se diante de problemas fiscais a partir da Constituição Federal de 1988, não somente resultantes da diminuição da arrecadação federal e aumento das transferências da União para os governos subnacionais, mas também em razão de obrigações financeiras em relação a serviços públicos, dívida pública interna e externa, entre outros fatores (SOUZA, 1997, p. 45-50). Conseqüentemente, o governo federal foi obrigado a adotar medidas, por meio do aumento da arrecadação fiscal federal, que pudessem compensar a perda de recursos decorrente da descentralização fiscal (ALMEIDA, 2006, p. 9). Dentre outras fontes, destaca-se a criação, em 1994, do IPMF (posteriormente transformado em CPMF), que visava a financiar despesas federais e não era compartilhado. Maria Hermínia Tavares de Almeida (2006, p. 9) explica que o progressivo aumento da arrecadação fiscal federal foi necessário visto que o arranjo de distribuição dos recursos compartilhados entre as três esferas de governo não podia ser alterado.

Alguns autores afirmam que o aumento dos recursos arrecadados por estados e municípios não foi suficiente diante da transferência ainda maior de responsabilidades por serviços antes prestados pelo governo federal (SOUZA, 1997; BAIOCCHI, 2006). Além de se notar uma tendência de recentralização quanto ao percentual de arrecadação, observa-se que os gastos sociais dos municípios têm diminuído numa proporção superior ao aumento de seus orçamentos (BAIOCCHI, 2006, p. 61).

Diante desta constatação de diminuição dos gastos na prestação de serviços e dado que a maioria dos municípios brasileiros têm baixa autonomia financeira,

deve-se retomar o argumento de Marta T. S. Arretche (1999) apresentado na seção 4.1.1, *supra*. Segundo afirma (ARRETCHE, 1999, p. 136):

(...) o escopo da descentralização depende diretamente da continuidade no tempo da implementação de estratégias de indução destinadas a compensar obstáculos derivados da (in)capacidade fiscal e/ou administrativa dos governos locais.

Portanto, não basta o aumento da arrecadação dos governos locais ou aumento das transferências por parte do governo federal para que o modelo nacional de prestação de serviços sociais seja alterado, pois os recursos obtidos podem ser direcionados para outros programas e serviços dos governos locais. São necessárias, como afirmado, estratégias deliberadas de incentivo a adesão dos governos locais (ARRETCHE, 1999, p. 136).

Tendo-se em vista os argumentos encontrados na literatura, que apontam para uma tendência de descentralização fiscal sem uma transferência bem definida de atribuições (REZENDE, 1995), a seção seguinte procura analisar o balanço entre estas tensões de modo a avaliar o impacto das reformas para o sistema federativo brasileiro.

4.2.3.

Descentralização política e as transformações nas relações entre os entes federativos

Após a Constituição Federal de 1988, com a descentralização dos recursos fiscais e da consolidação da autonomia municipal, o Brasil tornou-se um dos países mais descentralizados do mundo (SELCHER, 1998, p. 25). Segundo Gianpaolo Baiocchi (2006) a Constituição trouxe quatro grandes transformações na relação entre poder estatal nacional e local: (i) aumento da autonomia política dos governos locais, com o reconhecimento dos municípios como entes da federação; (ii) aumento da autonomia fiscal em relação à União; (iii) atribuição de responsabilidade aos municípios pela prestação dos principais serviços públicos (como saúde, transporte e educação primária); e (iv) foi concedida autonomia para os governos locais institucionalizarem mecanismos de participação popular (observe-se, neste sentido, o artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, que

prevê a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”).

A discussão sobre descentralização política no Brasil é marcada, em primeiro lugar, pelo modo de organização federativo, previsto no art. 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988 como cláusula pétrea. A forma de organização territorial tem importante influência sobre a descentralização: enquanto em um estado unitário os governos subnacionais são constitucionalmente inferiores ao governo nacional, no estado federal “há um compartilhamento matricial da soberania, e não piramidal” (ABRUCIO, 2005, p. 42). No Estado federal, portanto, a autonomia dos variados níveis de governos deve ser assegurada, bem como a relação de interdependência que conduz à solidariedade, isto é, “unidade na diversidade” (ABRUCIO, 2006, p. 91).

O princípio federativo assegura uma autonomia mínima dos entes federativos nos âmbitos administrativo e legislativo. Estão incluídos neste regime não apenas a forma de divisão das atividades administrativas, como também a determinação do ente a quem cabe legislar sobre a atividade e a forma de financiamento destas tarefas. Observa-se um critério de pertinência espacial (conforme o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, “Compete aos Municípios: legislar sobre assuntos de interesse local”), segundo o qual aquilo que estiver limitado geograficamente aos interesses do Município é de sua competência. Quando ultrapassar este limite, a competência será do Estado e, sucessivamente, da União.

Cada ente federativo, portanto, possui a autonomia para se auto-organizar, ressalvadas algumas competências que são estabelecidas explicitamente pela Constituição Federal. No entanto, como afirmado, a Constituição atribuiu competências de modo vago, por meio de diretrizes, sem que a responsabilidade pelo serviço tenha sido especificamente atribuída (BAIOCCHI, 2006, p. 59). Esta característica se reflete no modo desigual segundo o qual a descentralização é implementada, acentuando disparidades regionais. As desigualdades entre regiões, estados e municípios permanecem e, certamente, afetam os resultados da redemocratização e da descentralização no Brasil, criando contradições no arranjo do federalismo (SOUZA, 2002, p. 24).

A descentralização política e fiscal, segundo afirma Celina Souza (2002, pp. 47-48) resultou na emergência de novos atores políticos e centros alternativos de poder que competem com o governo central. Sob este aspecto, pode-se afirmar que o Brasil tornou-se mais “federal”. No entanto, o enfraquecimento do governo federal significou a restrição do seu papel na redução das desigualdades regionais (SOUZA, 2002, p. 48). Neste sentido, Baiocchi (2006, p. 62) afirma que, logo após a Constituição Federal de 1988, foi realizada pelo governo federal a “Operação Desmonte”, que reduziu o financiamento de programas sociais federais. Conseqüentemente, cidades menores e mais pobres passaram a assumir maiores responsabilidades em relação a prestação de serviços.

Portanto, embora a Constituição Federal de 1988 tenha trazido um equilíbrio maior na relação entre as diferentes esferas da federação, persiste uma grande desigualdade econômica entre as regiões. Com isso, apontam Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira da Costa (1998, p. 37) “não há uma razoável simetria entre os jogadores”. Entre estados e entre municípios, observam os autores, prevalece um jogo não cooperativo, que pode ser exemplificado pela chamada “guerra fiscal”. Por outro lado, entre a União e os estados há uma prática predatória, visto que os estados buscam apropriar-se dos recursos do governo federal e obter proteção financeira diante de eventuais perdas (ABRUCIO; COSTA, 1998, pp. 34-40).

O endividamento crescente dos estados, ameaçando a estabilidade fiscal, constituiu um elemento central da estratégia de combate à inflação a partir da segunda metade dos anos 1990. Entre 1986 e 1995, foi observado um aumento de 33% nas despesas estaduais, enquanto o PIB dos estados havia crescido apenas 16% (BAIOCCHI, 2006, p. 58). A urgência de estabilizar a economia justificou a imposição de restrições sobre a autonomia dos governos subnacionais. Uma das conseqüências deste processo foi a perda de controle de muitos estados sobre seus bancos durante o governo Fernando Henrique Cardoso (ALMEIDA, 2005, p. 35). Além disso, foram estabelecidas condições restritivas que buscavam ajustar as contas estaduais. Neste contexto, pode-se destacar também a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs restrições sobre os gastos públicos.

Como analisam Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 752):

A LRF foi proposta em contexto de constrangimentos externos, marcado pelas crises financeiras de 1997 e 1998 que tiveram repercussões consideráveis no Brasil e obrigaram o país a pedir socorro financeiro ao FMI e a desvalorizar o câmbio em janeiro de 1999. Além da mudança na política cambial e monetária (com a adoção do câmbio flutuante e do regime de metas inflacionárias), o governo se viu obrigado a efetivar programa rigoroso de ajuste fiscal, gerando desde então superávits primários necessários à garantia de solvência para seus credores internos e externos com a redução sistemática da relação entre dívida pública e PIB.

A atuação do governo federal em relação à estabilização monetária e balanço fiscal resultaram num aumento da centralização. Por outro lado, o governo federal coordena a descentralização da prestação de serviços, de modo que não seria possível afirmar que se encontra, no Brasil, uma tendência absoluta de centralização. Segundo a análise de Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p. 14), não é possível afirmar que há uma tendência de recentralização, mas sim que há uma tensão entre forças descentralizadoras e re-centralizadoras.

No entanto, apesar da alternância entre políticas que impulsionam a centralização ou descentralização, alguns estudos apontam para a importância de se avaliar o efetivo empoderamento dos governos subnacionais (FALETTI, 2005; DICKOVICK, 2007). Segundo J. Tyler Dickovick (2007), o governo central pode adotar a descentralização como estratégia para conter os governos subnacionais. Ressaltando a importância de se analisar a descentralização segundo os três níveis de governo, o autor assinala que a municipalização é adotada como estratégia do governo central quando a centralização não é uma opção viável. Conforme aponta, num primeiro momento da descentralização, tem-se a devolução de poderes do governo central para governos regionais. No entanto, a partir do momento em que se encontrou financeiramente “aprisionado”, o governo central teve incentivos para favorecer a municipalização e combater os poderes dos estados, onde, no caso do Brasil, muitas vezes domina a política do “coronelismo”.

Para tanto, o principal mecanismo adotado no Brasil foi a transferência de responsabilidades sobre os gastos, segundo afirma Dickovick (2007, p. 8)

Given the strong constitutional guarantees provided to the estados, the Brazilian central government faces great difficulty in recentralizing revenue, and it has correspondingly sought to weaken the estados by shifting expenditures to the municipalities, most notably in the areas of health and education.

Além de se poder analisar a centralização realizada a partir da edição da LRF e demais medidas que limitam a autonomia fiscal dos estados como decorrentes do contexto macroeconômico brasileiro, observa-se que o fortalecimento do governo central foi acompanhado por um fortalecimento dos municípios e enfraquecimento dos estados. A necessidade de controle sobre o balanço fiscal motivou a municipalização, que se utilizou de estratégias que permitiram o estabelecimento de uma relação entre centro e poder local nos setores de educação e saúde, por exemplo, transferindo recursos do governo federal diretamente para os municípios e retirando-os do controle das secretarias de estado (DICKOVICK, 2007, pp. 12-16).

Neste sentido, J. Tyler Dickovick (2007, p. 6) sintetiza as principais causas da municipalização:

Throughout the early 1990s, Brazil's estados had frequent recourse to central government bailouts due in large part to their power in Congress (...). These soft budget constraints were exacerbated by the estados' spending on patronage in lieu of public goods. Fernando Henrique Cardoso's government sought to modify expenditure assignment by pushing spending responsibilities to the local level instead of allowing them to remain in the hands of the estados.

Entende-se, portanto, que a captura do governo local pelas elites foi um fator importante para a municipalização. Sabe-se, porém, que o poderio das elites estaduais não é fenômeno recente na política brasileira. Mesmo as políticas de centralização do regime militar não teriam transformado a estrutura organizacional e o poder das elites políticas brasileiras baseados nos estados (SAMUELS; ABRUCIO, 2000).

Por um lado, como apontado acima, a centralização fiscal acompanhada de municipalização foi adotada como estratégia do governo federal para mitigar o poderio dos estados, cujos gastos estavam relacionados à crise fiscal. Por outro lado, observa-se que o sistema tributário não garante uma capacidade arrecadatória para a maioria dos municípios brasileiros, tornando-os dependentes das transferências do governo federal.

Aplicado a um contexto de notável desigualdade regional, o desenho institucional adotado não produziu um impacto homogêneo, revelando a dificuldade encontrada por municípios mais pobres, que não têm capacidade

administrativa ou financeira de implementar as políticas sociais de modo autônomo, e também a importância dos custos implicados na descentralização.

Estas observações confirmam a importância de se tratar da descentralização como um processo multidimensional (FALETTI, 2005, p. 328) que permite avaliar quais reformas implementadas sob a justificativa da descentralização efetivamente transformaram a estrutura do poder. Observou-se que a descentralização, por vezes fortaleceu a posição dos estados, outras vezes fortaleceu os municípios e, por meio destes, o próprio governo federal.

As transformações observadas revelam a importância dos desenhos institucionais que estruturam as relações intergovernamentais. Além da relação com as reformas analisadas, no entanto, deve-se ressaltar a disputa de poder entre os três níveis de governo com base na análise da formação do Estado brasileiro, apresentada na seção 4.1, *supra*, para que se possa melhor compreender a estrutura de poder encontrada. Esta análise é essencial para que se possa compreender e transformar os obstáculos para o sucesso da descentralização no Brasil. De fato, retomando-se a discussão da seção 2.6.2, acima, *path dependence* significa que a história é importante, ou seja, o futuro depende não apenas do presente, mas também do passado (LIEBOWITZ; MARGOLIS, 1999, p. 981).

4.3.

Saindo do impasse

Em algumas situações, deve-se lembrar que a descentralização forneceu o arranjo jurídico-institucional que resultou em formas alternativas de governança e de gestão do orçamento e de maior participação popular (como ilustra o caso do orçamento participativo de Porto Alegre). Fernando Luiz Abrucio (2006, p. 97) aponta, por exemplo, para o surgimento de novos atores “que não tinham acesso real à competição pelo poder” e “formas inovadoras de gestão, como o Orçamento Participativo e a Bolsa-Escola”.

Mesmo diante das dificuldades associadas à descentralização, em alguns locais observa-se que a descentralização foi acompanhada pela criação de melhores canais de participação da sociedade. Principalmente em municípios mais

pobres, no entanto, estes benefícios parecem mais improváveis de se concretizarem. A organização institucional “de cima para baixo” e o problema da captura do poder pelas elites locais são dois obstáculos encontrados na experiência política brasileira ao processo de descentralização.

Se, por um lado, a continuidade de um relativo controle do governo central sobre a política regional e local pode ter colocado alguns obstáculos no caminho para o processo de descentralização, por outro lado, esta também pode ser revertida num propósito benéfico para esta reforma: ajudando a transformar o equilíbrio de poder nas localidades onde as elites locais privatizam os benefícios estatais. Isto significa que, em certos casos, o governo central ainda pode realizar um papel importante, através de estratégias de apoio institucional à participação pública (que podem levar a um aumento nos custos de transação para a atuação de governos corruptos e facilitar a transformação no equilíbrio de poder, inclusive fortalecendo o processo de descentralização).

Esta situação confirma a crescente preocupação em ressaltar que a descentralização, especialmente em países em desenvolvimento, não deve ser encarada como uma fórmula sempre positiva (BARDHAN; MOOKHERJEE, 2006b, p. 185). Em primeiro lugar, nota-se que o governo central continua ocupando uma posição importante de monitoramento, fortalecendo a participação popular e as políticas assumidas pelos governos subnacionais. Neste sentido, Judith Tandler (1998) analisa o caso da descentralização no Ceará e observa a importância de intervenções do governo estadual no desempenho dos governos municipais, demonstrando a insuficiência de uma divisão das funções entre as unidades de governo local e aquelas mais centralizadas (estados) baseada numa idéia de “vantagem comparativa” de cada uma. Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, pp. 38-39) destaca a importância do governo federal para a prestação de serviços sociais e também para a estabilidade econômica:

O governo federal foi importante na criação dos mecanismos que possibilitaram o redesenho das relações intergovernamentais para o provimento de serviços sociais. Ele foi também crucial para alcançar e garantir a estabilidade da moeda e algum equilíbrio fiscal, ainda que frágil.

Ou seja, a descentralização não pode se tratar simplesmente de uma “retirada” das esferas de governo mais centralizadas. Além disso, confirma-se a

importância de não se considerar a descentralização como um modelo fechado, e sim avaliar o quanto de fato conduz ao empoderamento dos governos subnacionais. Neste sentido, não parece ser suficiente considerar-se a participação popular como finalidade da descentralização (ou do desenvolvimento) sem que se transforme as estruturas de poder. Destaca-se, portanto, a relação instrumental observada entre instituições governamentais e desenvolvimento, na medida em que o Estado pode adotar estratégias de monitoramento e fortalecimento da participação popular que aumentam o custo de transação para a corrupção.

Nos países em desenvolvimento de modo geral, a descentralização foi uma reforma que foi implementada juntamente a outras reformas que, até certo ponto, buscavam a diminuição do papel do Estado. No entanto, esta transformação pode incluir uma importante função para o Estado na descentralização, garantindo que a alocação de recursos ocorrerá de modo eficiente e equitativo. Neste sentido, Pranab K. Bardhan e Dilip Mookherjee (2006b, p. 184) afirmam, a respeito da evidência empírica sobre o efeito da descentralização na prestação de serviços públicos:

These tend to indicate that the problems of local capture within communities have not been excessive and have been dominated by beneficial effects on targeting across communities. However, decentralization is likely to be accompanied by increasing inequality in quality of governance between better-off and less-well-off regions. This suggests the importance of accompanying decentralization with a watchdog role for the central government with regard to monitoring the performance of local governments and guaranteeing minimal service provisions through targeted interventions in lagging areas.

As diferenças estruturais relacionam-se com as diferenças no resultado do processo de desenvolvimento. De fato, a análise da experiência brasileira torna evidente a relevância das condições estruturais, como desigualdades econômicas, sociais e políticas, capacidade administrativa e fiscal dos governos subnacionais, entre outras. O peso e importância de tais fatores, no entanto, difere em função de diferenças nos arranjos institucionais.