

DESCENTRALIZAÇÃO: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

Thereza Larque Lobo

Em primeiro lugar, me incomoda a não existência de formas sobre como gerenciar e avaliar o processo geral que está ocorrendo. Tenho dificuldades em achar formas consensuais de gerenciar o processo e de avaliar. Está na hora de começar a botar ordem. Se há algum ponto em comum entre aqueles que estão discutindo ainda essa questão é que se precisa botar ordem nessa bagunça que foi gerada no decorrer desse processo, desde meados ou desde o início dos anos 80 já vem de alguma forma ocorrendo. Há algumas questões que não estão suficientemente respondidas e nem vão estar tão cedo. Talvez seja uma ilusão querer que elas estejam prontamente respondidas. Uma delas é por que e como impulsionar esse projeto. Vale a pena? Ainda achamos que vale a pena levar adiante esse processo? Como? Essa é uma preocupação cada vez maior. Como se deve focalizar melhor as políticas públicas de forma a consolidar o processo

O processo de descentralização deve servir como elemento consolidador do processo democrático do Brasil, e sua contribuição está na medida em que transfere para mais próximo do cidadão a execução das políticas públicas. É importante ter claro a manobra pela qual o processo de descentralização pode contribuir para incorporar cada vez mais a sociedade civil organizada às mudanças estruturais necessárias e desejáveis ao país.

democrático? Porque, veja bem, eu não tenho o menor interesse numa descentralização que não sirva de elemento consolidador do processo democrático nesse país. E de que forma você focaliza, você identifica quem deve ser o real beneficiário das políticas públicas desse país? O processo de descentralização ajuda, à medida que transfere para mais próximo do cidadão a execução dessas políticas. Mas, nada garante - até agora eu não vi, seja pela experiência nacional, seja pela experiência em outros países - que

a focalização, que a identificação do real beneficiário vai ser adequada pelo processo de descentralização. No Fórum Nacional do INAE, números fantásticos mostraram a situação de pobreza nesse país. São 36 milhões de pobres, um número razoável de pessoas que devem ser atendidas pelas políticas públicas, preferencialmente descentralizadas. Como identificar quem são esses pobres, aonde eles estão e como atingí-los? Porque a essa altura do campeonato o que eu vejo são políticas que estão sendo descentralizadas, mas não estão sendo focalizadas adequadamente. Exatamente porque não se chegou a uma conclusão de qual processo de descentralização queremos e para quê esse processo. Há problemas que continuam a serem enfrentados historicamente. Quer dizer, eles existem, ocorrem e continuam a ser enfrentados.

Eu tenho recorrentemente mostrado - num seminário na ENAP no ano passado, que eu participei, já falava nisso - que a proeminência que é dada nas políticas de ajuste macro-econômico condizem perfeitamente com esse nome. Estamos nos acostumando com o oitavo plano e não há políticas compensatórias para acompanhar os resultados desses ajustes que sempre afetam exatamente a

pobreza. Os mais pobres são sempre os mais afetados pelas políticas de ajuste macro, e nenhuma política compensatória tem sido pensada. Seja centralizada ou descentralizada. Isso tem a ver com o processo de descentralização. Ou seja, é um processo de descentralização que ignora, que pode ignorar essas políticas de ajuste macro? Se continuar ignorando, não há processo.

Ontem me mandaram analisar uma emenda à revisão constitucional. Acho que essa pessoa é a única que acredita que a revisão não acabou. Essa pessoa é a velhinha de Taubaté. Lembra da velhinha de Taubaté? A emenda fala da descentralização e, para variar, é uma péssima proposta, que leva em consideração exclusivamente a conjuntura. O grande desafio é tornar a descentralização uma política de Estado e não um programa governamental, uma disposição transitória. Tenho visto em outros países experiências avançadíssimas de descentralização - América Latina - e uma característica comum dessas experiências é o fato de serem políticas de Estado. As administrações se sucedem e o processo continua avançando. Eu acho que esse é o grande desafio. Como transformar isso numa Política de Estado?

Uma outra questão que passou a me interessar - até então não me interessava - é o papel do financiamento externo desse processo. Eu falo de cadeira porque participo desse processo, que vem realmente impulsionando e apoiando a descentralização. Os financiadores externos se deram conta de que não havia saída para o aparato centralizado. Se deram conta antes do próprio aparato e aí começaram a bancar determinadas ações governamentais descentralizadas e, hoje - é uma das coisas que eu quero ainda avaliar um pouco melhor - é papel desse financiamento externo. Uma política que deveria ser de Estado está sendo impulsionada por organismos multilaterais. Isso me trás preocupações.

Um outro ponto também recorrente: de que maneira o processo de descentralização pode, de alguma forma, contribuir para incorporar cada vez mais, a sociedade civil organizada às mudanças estruturais necessárias e desejáveis dentro desse país? E aí, eu quero fazer um reparo. Eu quero encaminhar, se for possível, com toda humildade de forma um pouco diferente, a questão da famosa participação popular. Eu tenho até medo de falar nela, hoje em dia, por tantas coisas terríveis que eu vi serem feitas nesse país,

sob o rótulo de participação popular. Não é querer criar um nome bonito para processo antigo. Não, porque a gente já viu esse filme e nos demos mal. Eu quero é redirecionar a discussão de alguma forma. O que é que significa incorporar a sociedade civil organizada ao processo de mudança? Isso vai muito mais além do que a Constituição diz: de que a participação popular está garantida no nível municipal através de iniciativa de lei e participação nos planos municipais, no sistema de planejamento, ou sei lá o quê. De que forma esse processo de descentralização, de alívio do Estado - o processo de descentralização é um processo de alívio de um Estado que está absolutamente amarrado - pode ajudar isso? É não repetir ou recorrer a fórmulas do meu ponto de vista extremamente desgastadas. E aí eu vou tocar em alguns tabus. E é provocação mesmo, porque eu quero alguém que comece a questionar. Porque insistimos em reproduzir formas que considero ultrapassadas ou mal utilizadas e, por serem mal utilizadas, se desgastaram enquanto instrumentos? Por exemplo, os famosos conselhos espalhados pelo Brasil afora - conselhos de saúde, conselhos de educação - como se os conselhos fossem suficientes para garantir essa incorporação.

Que outras alternativas existem que não passem por estes canais, já que em alguns momentos podem dar resultados, mas que, pelo menos a experiência me mostrou, em algumas situações absolutamente são folha morta. Existem apenas para serem acenados como máscaras de democratização do processo. E, na verdade, em termos de atuação, de defesa de interesses coletivos e não necessariamente corporativos, eles não resultam. Evidentemente não resultam. Quando resultam, vão muito mais para o lado da defesa corporativa do que de um interesse coletivo mais amplo. Eu acho que isso tem a ver com o que eu levantei, da dificuldade de se focalizar melhor o atendimento da política pública. Ah, é o pobre! Só que o limite da categoria pobreza nesse país quem estabelece é o decisor. E, à medida que ele estabelece o limite de renda que vai definir pobre ou não pobre, o interesse coletivo já começou a ficar complicado.

Eu estou querendo juntar algumas pontas que, do meu ponto de vista, estão ligeiramente soltas. A focalização da política pública pode ajudar, como essa incorporação cada vez maior da sociedade civil organizada nesse processo. E retomar aqueles conceitos antigos que todos nós conhecemos. O famoso controle

social. As chamadas civilizações ibéricas não geraram essa prática política, social e institucional. De que forma o processo de descentralização, de alguma maneira, pode gerar pelo menos um espaço propício para que isso possa acontecer.

O período é complicado para a retomada dessa discussão, eu acho. Esse ano me parece particularmente complicado. Eu podia usar até uma expressão, mais de brincadeira: o país esse ano encontra-se no chamado inferno astral. Temos um cenário político extremamente complicado, um presidente fraco, para dizer o menos, um Congresso esfacelado e afundado numa total perda de credibilidade da sua função, da sua moral. Eleições gerais, naturalmente, já tumultuam o cenário político institucional e econômico-financeiro do país. A crise econômica virou Deus (ex-máquina) e virou subterfúgio para esconder 500 outros problemas tão importantes quanto a crise econômica. É mais fácil falar de inflação nesse país, do que falar dos 36 milhões que estão inadequadamente atendidos por um Estado acabado, federalismo incipiente, interesses regionais não necessariamente bem vocalizados, com uma voz ainda fraca. E como fazer com que o que chamo de *inferno astral*, não atrapalhe o primeiro mandato seguinte ao

trauma da primeira eleição com voto universal nesse país, que foi o fracasso de 89.

Um desafio enorme que eu vejo é falar cada vez menos em descentralização e falar cada vez mais em racionalização do gasto público. E não quero, com isso, encobrir e usar expressões do economês. Com isso não estou me referindo ao gasto federal, mas ao gasto público, do Estado nacional. Eu coloco o governo federal, o governo estadual e o governo municipal na mesma panela. A gente precisa acabar de dizer que quem é mal é o governo federal e os governos municipais e os governos estaduais é que são os pobrezinhos que não podem fazer nada. Porque esse discurso ficou vazio. Já está provado que governos estaduais e municipais nesse país atualmente são os responsáveis por boa parcela do gasto. Se não houvesse governo estadual e governo municipal nesse país, ora, você acha que não tinha acabado? Já tinha todo mundo desaparecido do mapa. Eu não sou a favor, não acredito muito nos profetas do apocalipse, mas sabe-se que o governo federal, principalmente nas áreas de política social, não tem feito muito, para dizer nada! Quem tem segurado realmente a peteca nesse país são governos estaduais e governos municipais. Não há a mais leve dúvida disso. Quem fez

ajuste fiscal, que os planos macro diziam ser necessário. Sem ajuste fiscal não há combate à inflação. Quem fez nesse país foi estado e município. Isso está provado. E não fez só porque recebeu mais transferências de recursos federais não! Porque fez esforço fiscal, sim. Porque racionalizou gastos, sim. Eu não quero generalizar, mas alguns números já mostram isso de uma forma clara. Só que, dizer que os governos estaduais e os governos municipais são os responsáveis, e que devem ser principalmente nas áreas de política social, não quer dizer que esse gasto esteja racionalizado. Atenção!!!! É isso que eu quero começar a rediscutir. Por que? De que racionalidade estamos falando? É a discussão de ontem do Fórum. O tema era modernidade e pobreza. Que modernidade? Qual é a racionalidade de que estamos falando? Racionalidade para mim é atender quem deve ser atendido pelo poder público. Eu quero saber quem é o foco da minha atenção como Estado. Se eu não conseguir fazer isso, não tem racionalidade. Como fazer com que o setor privado pague a conta em algum momento? Alguma conta. Todas as parcerias são bem vindas, mas alguma conta deve ser paga. Como? Para fechar, como atribuir a esse processo de racionalização do gasto público a descentralização? Como garantir equidade? E aí vem a focalização.

Como garantir a famosa alocação efetiva dos recursos? E a bendita *accountability*?

necessary to make clear the manner in which the process of decentralization can contribute to increasingly incorporate organized society in the structural changes necessary and vowed by the country.

Resumen**DESCENTRALIZACIÓN:
ESCENARIOS Y PERSPECTIVAS**

El proceso de descentralización debe servir como elemento de consolidación del proceso democrático en Brasil, y su contribución está en la medida en que transfiere para más cerca del ciudadano la ejecución de las políticas públicas. Es importante tener en claro la manera por la cual el proceso de descentralización puede contribuir para incorporar cada vez más la sociedad civil organizada a los cambios estructurales necesarios y deseables al país.

Abstract**DECENTRALIZATION:
SCENARIOS AND PROSPECTS**

The decentralization process must serve as an element for consolidation of the democratic process in Brazil, and its contribution is given as it brings the carrying out of the public policies closer to the citizens. It's

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

Thereza Larque Lobo é diretora do Centro de Estudos de Políticas Públicas.