Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança

Peter Kevin Spink
Roberta Clemente
Rosane Keppke

Recebido em outubro/98

Entre os muitos temas que circundam o tópico de desenvolvimento de governos subnacionais em regiões de Terceiro Mundo, o mais onipresente é talvez o da descentralização. No período que vai do pós-guerra ao início dos anos 60, a descentralização foi moralmente exaltada ao lado da democracia e do desenvolvimento econômico, servindo de alavanca para a primeira e de garantia para o segundo (Smith, 1988; Spink, 1993). Para a Divisão para Administração Pública da Organização das Nações Unidas, os governos nacionais devem descentralizar a autoridade para a tomada de decisão (via delegação às agências nacionais locais ou via devolução aos governos locais) “tão rapidamente quanto praticamente possível para acelerar o desenvolvimento econômico e social e para tornar os efeitos de seus programas duráveis a longo prazo” (Nações Unidas, 1962:6).

Ao mesmo tempo, formando um espaço para a criação de mitos e a produção consecutiva de uma narrativa com elementos progressistas e circulares, foi reconhecido que a descentralização era um processo difícil. Problemas de habilidades técnicas, de estilos e culturas tradicionalistas ou patrimonialistas, elites locais e líderes personalistas, falta de competência fiscal ou estrutura, de práticas democráticas e o espectro da corrupção estavam entre os muitos elementos listados que tornaram difícil o desejo de descentralizar e que justificaram a manutenção de variações no tema de programação central. A descentralização era vista como des-centralização, ou seja, a delegação ou a transferência de autoridade, poder e/ou serviços do centro, podendo ou não incluir as estruturas correspondentes de representação democrática (Smith, 1985).

No início dos anos 80, a descentralização começava a adquirir novos significados como parte do debate crescente sobre a reforma econômica e a ampla adoção de modelos de ajuste estrutural (Schuurman, 1997). Os governos nacionais eram vistos como tendo demasiado poder concentrado nas camadas superiores, necessitando ser *downsized* ou *rolled-back* — para usar duas das muitas expressões que circulavam na época. Os serviços públicos deveriam ser descentralizados ou para o mercado (para fora) ou para a esfera local (para baixo) como forma de garantir melhor serviço orientado ao cliente (*customer-oriented*). Em muitos paí-

Peter Kevin Spink é Professor de Administração Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
Fax: (011) 287-5095
E-mail: spink@fgvsp.br

Roberta Clemente é Pós-Graduada em Administração Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
Fax: (011) 287-5095
E-mail: 6961524@fgvsp.br

Rosane Keppke é Pós-Graduada em Administração Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
Fax: (011) 281-7892
E-mail: 6961525@fgvsp.br

ses latino-americanos, dada a falta de uma estrutura efetiva de governo local (Nickson, 1995), a resposta veio por meio dos diversos Fundos de Investimento Sociais e Fundos Sociais de Emergência que acabaram assumindo toda, se não a maior parte, da política social de forma paralela ao governo e à administração pública.

Mais recentemente, a descentralização adquiriu um nível adicional de significado; desta vez em relação ao seu papel no fortalecimento de um tecido social mais amplo. Os acontecimentos na Europa oriental (Keane, 1988), os crescentes reconhecimento e ênfase no papel desempenhado por organizações não-governamentais [ONGs] (Carroll, 1992; Smillie & Helmich, 1993; Lemaesquier, 1980) e a importância atribuída à participação popular em experiências de planejamento e desenvolvimento rural e urbano (Bebbington, 1997) trouxeram a descentralização de volta à arena social, não mais enquanto parte, mas como um desafio às novas ortodoxias de privatização. Ora a descentralização era considerada como uma estratégia de fortalecimento da sociedade civil, ora, inversamente, o fortalecimento da sociedade civil era considerado como requisito para a descentralização, trazendo assim uma versão nova e atualizada da tríade descentralização-democracia-desenvolvimento econômico.

À medida que esses vários significados eram tecidos pela estrutura existente de idéias, aparentemente modificando, mas ao mesmo tempo mantendo os pressupostos gerais de desenvolvimento (c.f. Sachs, 1992), a arena econômica ou de mercado também entrou novamente em cena através do debate sobre a ênfase crescente de organizações filantrópicas e particulares (empresarial e comercial) na articulação de ações de política social. Enquanto a discussão mais ampla sobre a reforma do Estado oferece diversos caminhos para pensar tanto o fornecimento quanto a regulação de serviços públicos (ver, por exemplo, Bresser Pereira & Spink, 1998), não há dúvida de que para alguns a configuração de um assim chamado terceiro setor criou uma relação triangular na descentralização e na reforma das políticas de bem-estar (Taylor & Bassi, 1998).

No entanto, apesar das várias mudanças e dos acréscimos de significado, os elementos básicos da narrativa de descentralização mantiveram-se: um processo que requer ação vinda do centro para transferir ou para outros setores fora do governo ou para baixo, em direção ao governo local, e que continuamente encontra impedimentos, seja pela resistência do centro ou pela incompetência do mercado ou da administração subnacional. Enquanto a tensão entre os que transferem e os que recebem aparenta sugerir conflito, na verdade as duas metades do argumento encaixam-se, formando uma estrutura coesa para um pressuposto mais amplo sobre a validade do Estado-nação e o papel do governo central como a parte crucial de seu regime de governo. Assim, o Estado, enquanto

constructo **nacional** no imaginário coletivo, consolida-se na narrativa de descentralização como o **centro** que é a fonte de poder e autoridade em contraste com o local, enquanto periferia, que é fraco e subordinado.

A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

Até recentemente, o Brasil vinha ocupando posição relativamente única na América Latina em virtude da bem-estabelecida tradição de municipalidades concebidas como jurisdições sobre áreas territoriais bem-definidas e contíguas. Apesar da falta de autonomia financeira e política, esse modelo diferenciava-se de outros mais comuns no Continente Latino, em que a administração regional ou departamental (nomeada centralmente) cuidava do local e a cidade ou vila era uma referência por si e não em conjunção com as áreas rurais que a cercavam e que permaneciam **lá fora**. Essa diferença está sendo rapidamente modificada à medida que diferentes governos latino-americanos procuram reconfigurar a arena local, mas o Brasil continua sendo uma importante fonte de material para estudos de casos nos quais se possa procurar conclusões de longo prazo.

Tradicionalmente, tanto os pesquisadores quanto o senso comum viam a municipalidade no Brasil como importante dentro das estruturas regionais de poder e alianças, embora operacionalmente fraca na provisão de serviços e submissa ao governo federal, que controlava parte dos recursos financeiros, e ao governo estadual, que controlava a outra parte. Aqui também a municipalidade era vista como sendo financeira, técnica e politicamente dependente, sem recursos e habilidades para atender às demandas locais. Os recursos que se encontravam disponíveis eram obtidos por meio de relações clientelistas com figuras políticas do estado ou federais, em troca de garantia de suprimento de fundos eleitorais e dos votos do eleitorado. Em outras palavras, uma versão internamente consistente e compatível da narrativa **do por que se deve descentralizar e por que é tão difícil**.

A Constituição de 1988 criou, entre outras, uma base diferente para a autonomia municipal pela garantia dos princípios de transferência formal de recursos e de impostos entre as jurisdições federais, estaduais e municipais. Enquanto os impostos principais permanecem de competência dos níveis federais e estaduais, a transferência para os municípios de uma proporção dos impostos sobre atividades econômicas, por meio dos Fundos de Participação dos Municípios (IPM e IR) e da Quota-parte ICMS, provou ser um complemento importante para as outras fontes de recursos. Assim, enquanto a renda municipal proveniente de impostos permaneceu em 3,5% do total, com sutil deslocamento do federal para o estadual (agora em 65% e 31,5%, respectivamente), os recursos disponíveis subiram de 9,5% para 16% do total disponível (Souza, 1996).

Os dados apresentados por Souza, embora seja necessário lembrar a existência de estados com níveis baixos de atividade econômica e municípios sem renda econômica, mostram claramente a direção das mudanças recentes e a semelhança relativa da distribuição atual e pós-1988 para outros países com estruturas federais e estaduais (tabela 1).

Tabela 1

Gastos Totais por Nível de Governo

País	Ano	Federal %	Estadual %	Local %
Canadá	1992	41,3	40,3	18,4
Estados Unidos	1992	60,3	17,3	22,4
Áustria	1992	70,4	13,7	16,9
Austrália	1992	52,9	40,4	6,8
Brasil	1987	65,8	24,5	9,6
Brasil	1992	56,0	28,0	16,0

Fonte: Souza (1996)

As mudanças constitucionais de 1988 foram feitas também em meio aos crescentes problemas econômicos da década, com padrões de inflação e uma crise financeira generalizada que não mudariam até a introdução do Plano Real no período final do governo Itamar Franco (1993-1994). O governo Fernando Henrique Cardoso manteve o rigor macroeconômico, e a redução de gastos no governo federal resultou em maior responsabilidade para os estados e municípios. Esse não foi, entretanto, um processo planejado. Antes, como sugeriu também Souza (1996), ele tem sido conduzido sem articulação e coordenação estratégica prévias e sem qualquer mudança real nos padrões de gastos.

Embora possa parecer essencial — tanto para os municípios em desenvolvimento quanto para o mais amplo debate sobre descentralização — estudar e acompanhar essas mudanças, a complexidade do cenário subnacional e a variedade dos diversos elementos envolvidos tornam impossível o uso de estratégias de pesquisa convencionais baseadas, por exemplo, na seleção de uma matriz de variáveis de classificação para comparação. A escolha do que seria uma amostra adequada, como ter acesso e o que medir seriam um pesadelo empírico. Igualmente, a clara presença de diversidade limita, se não houver uma apreciação do contexto mais amplo, estratégias descritivas do tipo caso único. É nesse espaço entre as aborda-

gens macro e micro que os programas de identificação e disseminação de práticas inovadoras de gestão têm demonstrado contribuição significativa (Barzelay, 1992).

O PROGRAMA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS E DA FUNDAÇÃO FORD NA ÁREA DE GOVERNO SUBNACIONAL

Em 1996, a área de administração pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e a Fundação Ford juntaram forças para desenvolver um programa que identificasse e disseminasse iniciativas de governos subnacionais que, de alguma forma, inovassem em relação a práticas anteriores.

Os objetivos do programa são: encorajar os estados, os municípios e as organizações autônomas dos povos indígenas a partilhar com outros as abordagens que estão usando para resolver questões públicas e responder às necessidades da comunidade; avaliar e identificar os aspectos principais dessas inovações; e criar mecanismos para a disseminação ampla de abordagens práticas com potência para criar um governo eficaz. Anualmente, são distribuídos convites por meio de uma mala direta com aproximadamente 20 mil pessoas e instituições cadastradas para estimular membros de governos subnacionais a escreverem sobre e inscreverem aqueles programas, projetos e atividades que consideram inovadores. Estes podem ser coordenados por qualquer organização subnacional do setor público, independentemente ou em conjunto com outras agências, jurisdições e organizações civis. Todos os inscritos precisam ter pelo menos um ano de operação efetiva e satisfazer os seguintes critérios:

- introduzir mudanças qualitativas ou quantitativas em relação a práticas anteriores;
- ter impacto na qualidade de vida da população-alvo;
- ser possível a sua reprodução por outros;
- aumentar ou consolidar o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos;
- usar os recursos de maneira responsável.

O programa, sob o título de Gestão Pública e Cidadania, não procura identificar as **melhores práticas**, mas, ao contrário, demonstrar a variedade de idéias e soluções possíveis que se encontram à disposição. A ênfase está na criação de uma *invisible college* ou *advocacy coalition* (Sabatier, 1988) da inovação, dentro da qual administradores, técnicos, líderes comunitários, políticos e acadêmicos possam procurar idéias, debate e companheirismo. Os comitês, cujos membros são escolhidos entre técnicos, pesquisadores e ativistas de ONGs, selecionam dentre os inscritos um grupo de 100 programas considerados semifina-

listas, dos quais, após obtidas maiores informações a seu respeito, são escolhidos 20 como os finalistas anuais do programa. A informação colhida é compilada em um banco de dados facilmente acessível e em várias publicações produzidas para descrever as experiências e discutir as tendências gerais (Farah, 1997; Spink & Clemente, 1997).

Até o momento, cerca de 1.500 programas, projetos e atividades foram registrados nos três anos da iniciativa. As atividades cobrem quase todas as áreas de política pública, desde saúde, bem-estar social e educação, passando por controle ambiental e gestão de resíduos sólidos, até segurança, geração de emprego e atividades econômicas. Algumas operam em escala pequena, enquanto outras envolvem grandes áreas de ação estaduais e municipais. Sem dúvida representam apenas uma parte da arena governamental subnacional, e não cobrem aquelas jurisdições que possam estar presas a modelos de ação mais tradicionais ou que estão fazendo muito pouco em termos de implementação de políticas e provisão de serviços. As inscrições nesses três anos têm, no entanto, apontado para aquelas jurisdições em que tentativas têm sido feitas para prover serviços e resolver problemas e, dada a tendência frequentemente discutida de que inovadores naturais não consideram suas estratégias locais de resolução de problemas como sendo inovadoras, com certeza as inscrições subestimam os números envolvidos de fato.

DESCONTINUIDADE E SOCIEDADE CIVIL

O programa teve início em 1996, durante o último ano do mandato municipal de quatro anos. Cerca de 600 experiências foram recebidas, muitas das quais provenientes dos governos locais. Como esse era apenas o segundo ano dos mandatos em nível estadual, que correm em ciclo alternado com os mandatos municipais, as pessoas que discutiam os resultados iniciais viam isso como sendo consistente com o bom senso convencional sobre a ação governamental. Os governos municipais, no último ano de mandato, teriam muito a mostrar, enquanto os níveis estaduais, no início de mandato, teriam pouco. Em outras palavras, quando mudam os governos, muitas ações — em especial as mais visíveis — tendem a ser interrompidas, seja diretamente, seja por mudanças nos cargos dos envolvidos. O pressuposto da **descontinuidade administrativa** (Spink, 1987) é a suposição da presença de estilos personalistas de governo, em que quebras adminis-

O programa, sob o título de Gestão Pública e Cidadania, não procura identificar as melhores práticas, mas, ao contrário, demonstrar a variedade de idéias e soluções possíveis que se encontram à disposição.

trativas e técnicas ocorrem não pelo redirecionamento de políticas, mas pelo desejo de premiar a lealdade eleitoral e outras atividades caçadoras de renda (*rent-seeking*). Às vezes pode ser, também, porque a nova administração meramente deseja fazer **do seu modo** ou do que considere ser **o modo certo**. O resultado, no entanto, é o mesmo.

No segundo ano do programa, esperava-se que nessa base o inverso iria ocorrer,

pois era então o terceiro ano dos governos estaduais e apenas os primeiros meses dos novos governos municipais. (Quanto aos povos indígenas, por terem seus próprios padrões de governança, não houve mudanças; pequena, mas significativa presença de estratégias extremamente importantes de provisão de serviços tem sido regularmente apresentada por seus representantes.)

Surpreendentemente, porém, a distribuição permaneceu relativamente constante. Houve menos inscrições em geral — parte em consequência das jurisdições envolvidas terem feito número menor e mais seletivo de inscrições —, mas novamente os municípios tiveram presença mais marcante do que os estados. Tanto em termos gerais quanto dentro do grupo mais restrito dos semifinalistas, os programas e projetos municipais continuaram a destacar-se. De novo dentro do bom senso convencional sobre a arena política, a reação foi sugerir que isso ocorreu devido à continuidade política — ou seja, à presença no poder do mesmo partido político — ou à tentativa de um ou outro partido de angariar vantagem política pela inscrição em massa de suas municipalidades eficazes, tendo em vista que a partir das eleições federais e estaduais de 1998 a Constituição Brasileira permitiria que presidente, governadores e prefeitos se submetessem à reeleição. No entanto, a variedade de municipalidades continuava a ser considerável, com diferentes partidos, tamanhos e inserções geográficas. Programas de nível estadual também marcavam presença, mas não havia como negar a consistência da inovação em níveis mais locais.

Ao mesmo tempo, outro tema fazia-se presente entre os inscritos: a alta proporção em que mencionavam o envolvimento de organizações não-governamentais na articulação e na provisão das práticas inovadoras. Cerca de 70% dos semifinalistas de 1996, e de 75% e 77% nos dois anos seguintes, tinham parceria com o que se descreve em geral como organizações da sociedade civil. Mais uma vez isso se encaixava na narrativa mais ampla sobre descentralização.

Dentro do programa de pesquisa associado ao programa de inovações, financiado em parte pelo Núcleo de Pesquisa e Publicação da EAESP, esses e outros temas estão sendo agora colocados sob investigação mais detalhada. Os resultados têm sido de pouco amparo às conclusões que o bom senso convencional indicaria; ao contrário, sugerem haver mais mito do que substância na sua narrativa desenvolvimentista subjacente.

Um estudo focalizou todas as inscrições municipais do ciclo de 1996 e, fazendo o acompanhamento por meio de telefonemas — devido à distância —, tem investigado o padrão de sobrevivência dos programas e projetos após as eleições municipais de 1996. Também têm sido contatados os projetos municipais inscritos em 1997 para averiguar o porquê de sua sobrevivência após as eleições de 1996, pois, com o tempo mínimo de implantação de um ano, obrigatoriamente teriam sido iniciados na administração anterior. O uso do telefone como método de pesquisa pode parecer estranho nos contextos em que é julgado como um instrumento impessoal, faltando proximidade. No entanto, no Brasil, talvez por causa das distâncias, o telefone é um meio comum para contato e conversa informal. Enquanto os estudos feitos por meio de questionários podem ser considerados com sorte se o grau de resposta ultrapassar 10%, é raro alguém se recusar a conversar sobre um assunto por telefone, desde que tanto o assunto quanto o pesquisador sejam vistos como legítimos. No caso da pesquisa de continuidade, as entrevistas tornam-se logo bate-papo e conversa. Os dados são registrados em uma estrutura aberta de itens que podem, se necessário, ser enviados antecipadamente.

Ao contrário das expectativas, pelo menos dentro do pressuposto da descontinuidade, aproximadamente 88% dos projetos, programas e atividades municipais sobreviveram às eleições de 1996 e continuaram na administração seguinte, independentes dos partidos envolvidos (tabela 2).

Tabela 2

Relações entre Programa e Continuidade Política

	Sobreviveu		Não Sobreviveu	
	%		%	
Mesmo Partido	43		2	
Partido Diferente	45		10	

(N= 274; Total =100%)

Os respondentes, muitos dos quais coordenadores dos programas, identificaram como razão principal para a

continuidade o fato de as novas administrações terem gostado da atividade e apresentarem empatia por ela, pois estava funcionando e sendo útil. Em aproximadamente 57% dos casos a própria equipe técnica formou um *lobby* ativo, bem como as organizações parceiras (35%) e a pressão da comunidade como um todo (36%). O impacto do programa em termos de resultados foi outro fator mencionado nas situações em que, enquanto as novas administrações tinham o poder de veto, era aparentemente visto como mais vantajoso continuar uma atividade que fazia uma contribuição eficaz. Em apenas 17% dos casos os coordenadores de programa sentiram que suas atividades sofreram diminuição com a troca de governo, nos outros ou tinham estabilizado ou aumentado (43%).

UMA NOVA ARENA INTERORGANIZACIONAL E PARAGOVERNAMENTAL

Semelhante aos dados já obtidos dos semifinalistas, aproximadamente 79% dos projetos, programas e atividades municipais trabalhavam em conjunto com outras organizações. Embora houvesse a presença de organizações não-governamentais, também estavam presentes outras agências de governo, tanto no nível municipal quanto nos estadual, regional e federal. Um retrato parecido também emergiu em estudo mais detalhado dos semifinalistas (tabela 3).

Tabela 3

Formas de Parceria entre Semifinalistas

Parceria com Outra Agência ou Outro Nível de Governo	Parceria com Organizações da Sociedade Civil	1996 %	1997 %	1998 %
Não	Não	8	12	10
Sim	Não	22	13	13
Não	Sim	17	16	12
Sim	Sim	53	59	65
Total		100	100	100

A tabela 3 demonstra bem o perigo de não se visualizar de maneira adequada a ampla complexidade possível da organização e da provisão de serviços públicos ou de não se dar espaço suficiente para enxergar o retrato todo, pois, realmente, como sugere a narrativa de desenvolvimento corrente, cerca de 70% dos programas mais eficazes ti-

nham envolvimento de organizações da sociedade civil, mas também, e igualmente importante, número parecido com o envolvimento de outras agências públicas. Assim, a mudança que ocorre pode não ser simplesmente em direção ao envolvimento de organizações não-governamentais, mas de fato em direção a uma estrutura multiorganizacional mais ampla para a provisão de serviços, ou seja, um arranjo paragovernamental de médio alcance de associações e ações organizacionais e sociais (Spink, 1997).

Com certeza os papéis desempenhados pelas diferentes organizações não são parecidos. Embora as parcerias do lado governamental tendam a ser, em ordem de importância, por razões financeiras, técnicas, de implementação, operacionais e, por fim, de co-gestão, praticamente o inverso ocorre com o setor não-governamental (primeiro por apoio operacional e depois de implementação, co-gestão, técnico e, por fim, financeiro). Apesar da presença de diversas fontes de contribuição financeira, cerca de 75% das atividades estavam sendo financiadas diretamente pelos municípios em questão. Contribuições federais e estaduais estavam presentes em 24% dos casos e em menor quantia constavam doações particulares e contribuições não-governamentais. A ajuda explícita de organismos internacionais estava presente em apenas 7% dos casos (entretanto, é necessário lembrar que a maior parte dos empréstimos feitos juntos às instituições de Bretton Woods é encaminhada via agências federais).

Como era de se esperar em atividades, projetos e programas submetidos sob o título de **Gestão Pública e**

Cidadania, a presença da comunidade era relativamente constante com algum tipo de envolvimento em 65% dos casos. No entanto, quando se considerou o padrão geral de parcerias com atores não-governamentais, os resultados foram bem diferentes daqueles esperados dentro do raciocínio **sociedade civil = novos atores emergentes = ONGs ou novas organizações filantrópicas do terceiro setor**, presente na narrativa de descentralização. A palavra ONG permeia de fato a arena local, mas não no sentido que assume nos trabalhos analíticos ou acadêmicos. Reinterpretada e reconhecida com uma palavra da atualidade, é utilizada pelos respondentes para referirem-se a uma variedade de associações, clubes e grupos de classe e de bairro, incluindo organizações tradicionais de igreja, clubes profissionais e entidades comerciais, associações de caridade local, partidos políticos e grupos de apoio temáticos, além das ONGs mais visíveis de defesa e desenvolvimento e das novas agências filantrópicas. Entretanto, as duas últimas têm maior probabilidade de estar presentes nas cidades maiores, onde residem os profissionais e técnicos da área de desenvolvimento. Em muitos lugares e casos, é mais pela presença das organizações civis mais antigas e tradicionais que se expressa alguma forma de responsabilidade e preocupação comunitárias que caracterizam as parcerias entre as organizações na esfera pública; um fenômeno que se remete ao debate de competência cívica, estimulado pela pesquisa de Putnam (Putnam, Leonardi & Nanetti, 1988; Putnam, 1993). No quadro a seguir estão listadas algumas dessas organizações.

Tipos de Organizações que Colaboram na Gestão de Serviços Públicos

Tipos de Organizações		
Creches voluntárias	Movimentos ecológicos	Associações de moradores
Comitês de vizinhança	Organizações de trabalhadores rurais	Centros de defesa de direitos
Conselhos da mulher	Pastorais da igreja	Conselho da criança
Igrejas locais	Grupos de usuários de serviços	Sindicatos (urbano/rural)
Cooperativas	Companhias de transporte	Clubes atléticos e esportivos
Comércio local	Companhias de seguros	Bancos
Universidades	Centros de pesquisa	Conselhos da comunidade
Associações profissionais	Clubes de mães	Associações beneficentes
Lions e Rotary	Associações de Pais e Mestres	APAE e similares
Movimentos sociais	Câmara de Comércio	Produtores rurais
Organizações voluntárias	ONGs de assessoria	Empresas locais
Organizações Internacionais	Organizações multilaterais	ONGs internacionais

As idéias por trás dos programas, projetos e atividades tiveram origem, em muitos casos, nos praticantes em si, na gerência técnica e nos funcionários, com alguma presença de pressão popular. A própria equipe técnica, com apoio político, era a principal responsável por sua implementação. Experiências foram também trazidas de outros lugares, mas sempre adaptadas às condições e ao **jeito** locais.

Como mostrou Tenório (1997), a participação encontra-se ainda em estágio inicial no desenvolvimento desses programas e as estratégias de consulta são mais frequentes do que a co-gestão popular. Da mesma forma, as ações tendem a emergir das áreas do Executivo e não do Legislativo. Apesar de o Legislativo ter sido mencionado em 38% dos casos como tendo aprovado o programa, só em poucos casos desempenhou papel proativo. Sem dúvida, essa arena interorganizacional de ação pública ou paragovernamental está apontando para algumas questões específicas sobre a natureza emergente da representação, o papel da democracia direta e as suas implicações para a cidadania organizada e a cidadania avulsa. Nessa área, e contrária a muitas noções convencionais sobre a imprensa no Brasil, a aprovação da mídia — em especial da rádio e da imprensa escrita locais — foi mencionada por mais de 75% dos respondentes como elemento importante na medição do impacto e para ganhar sanção positiva para a atividade.

Por estarem os números envolvidos voltados em peso para a continuidade, tornando a análise da descontinuidade um tanto complicada, foi possível examinar a contribuição das diversas parcerias nessa dimensão. Daqueles projetos que continuaram, aproximadamente 78% tinham parcerias, ocorrendo o inverso com os que não continuaram após as mudanças no governo, ou seja, cerca de 65% não possuíam formas significativas de parceria.

DISCUSSÃO

Os resultados, claramente viesados em direção às administrações inovadoras e não às praticantes das formas mais tradicionais de governo local, indicam que mudanças estão ocorrendo e que prefeitos e secretários municipais estão preocupados em informar e em serem julgados naquilo que são capazes de desenvolver. As tentativas de resolver problemas com financiamento próprio, o uso de parcerias multiorganizacionais, o apoio bipartidário para programas técnicos e sociais e a emergência de áreas claras de competência profissional, que utilizam, mas não dependem de apoio federal e estadual, sugerem novos processos em níveis de governo subnacional em que funcionários e técnicos de agências públicas estão demonstrando habilidades de liderança e de ação.

Um estudo recente feito por um dos principais jornais de São Paulo (*O Estado de S. Paulo*, 23 março 1998)

demonstrou que, para a maioria dos entrevistados, o nível municipal de governo está sendo visto como provedor dos melhores serviços e deve receber a maior parte dos fundos e ser visto como o mais importante no dia-a-dia. O estudo de Tandler (1997) sobre o estado do Ceará também apontou uma conclusão simples, mas real: dê às pessoas capazes o espaço para trabalharem e o encorajamento para encontrarem soluções, e elas geralmente as encontrarão.

Os muitos exemplos que o programa de Gestão Pública e Cidadania registrou e está disseminando não são a exceção e nem a regra. Representam, entretanto, elementos de uma narrativa diferente dentro da complexidade do debate desenvolvimentista, pois, não estão ocorrendo por causa de descentralização ou de qualquer mecanismo claro de transferência de poderes. Ocorrem porque a municipalidade é a última esperança. Apesar de o mesmo metro quadrado de chão público ser ao mesmo tempo municipal, estadual e federal, é o nível municipal que acaba sendo o responsável.

Nessa observação, deve-se evitar interpretar idealisticamente os exemplos dados ou concluir que se trata de um processo harmonioso de apoio social generalizado — um novo comunitarismo com contornos de uma ampla solidariedade. As ações estão se desenvolvendo e as pessoas estão se envolvendo, mas os governos locais estão trocando de mãos e os líderes sendo criticados. As organizações cívicas podem também assumir explicita ou implicitamente o papel de organizações de classe, envolvidas simbolicamente na luta para a hegemonia na sociedade civil. A virtude cívica é também mais complexa vista à luz da exclusão e da solidariedade sociais. Entretanto, pode-se argüir que número maior de pessoas parece estar dando voz às suas opiniões e tentando chegar a alguma solução; pode não ser muita coisa, especialmente considerando as mais de cinco mil municipalidades do Brasil, mas é um passo em alguma direção.

Surgem, porém, as perguntas: Em qual direção? São esses processos meramente representativos de uma descentralização a esmo ou estão ocorrendo transformações institucionais mais sutis? Estará o Estado esvaziado da economia global, conseqüência da desconstrução do modelo Westphaliano (McGrew, 1997), sendo sutilmente trocado não por um modelo descentrado (que só serviria para confirmar o centro), mas por uma estrutura institucional multifocal em que o local (como o local no global) se torna não somente o local, mas também um conjunto de médio alcance de parcerias e arranjos? Podem os vários exemplos representar o que pode ser descrito como uma re-centralização de diferentes alianças dentro da estrutura cívica, a que diz respeito às pessoas das comunidades, às responsabilidades de umas com as outras e também aos seus conflitos? Com certeza os exemplos não apontam

para um processo estratégico ou pelo menos planejado de ações visualizando a descentralização. Ao contrário, apontam para um conjunto simultâneo de transformações sutis em diferentes níveis.

Cabe aqui lembrar que o Estado-nação enquanto construção social não foi necessariamente o sucessor natural e racional dos modelos políticos anteriores. Existiam outros modelos que, de alguma maneira, competiam no imaginário medieval e cujas raízes permanecem hoje nas palavras de ordem públicas e políticas (Black, 1992; Biers- teker & Weber, 1996). A descentralização como narrativa poderá, no futuro, mostrar ter servido apenas para confir-

mar o centro, criando tensão entre os níveis de governo que sustentam, enquanto aparentam mudar, o Estado-nação. Os processos que começam a emergir no Brasil e em outros países latino-americanos podem, com o passar do tempo, apontar algumas direções muito diferentes para a materialização da democracia e para os novos padrões de governança, entendidas em referência aos processos consolidados a partir dos quais um conjunto social se orienta para fornecer segurança, prosperidade, coerência e continuidade e, sem presumir a presença necessária de hierarquia, os mecanismos de controle e comunicação que os sustentam (Rosenau, 1995). ♦

RESUMO

Por mais de 50 anos a academia e as agências de ajuda internacional enfatizaram a importância da descentralização para o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento econômico e social sustentável. Nesse mesmo período, muitas foram as razões apontadas para a falta de resultados e a dificuldade de tornar eficazes as medidas nessa direção, entre as quais a natureza tradicional e pouco democrática das práticas políticas locais, a falta de competência técnica e a possibilidade de desvio de recursos públicos. Segundo alguns autores, a única saída parece ser a sociedade civil e as chamadas organizações do terceiro setor. Parte da complexidade de buscar contornos adequados para essa discussão está na dificuldade de acesso às mais de cinco mil unidades de governo subnacional no País e às diferentes estratégias de governo adotadas. O Programa de Gestão Pública e Cidadania, uma iniciativa da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford para identificar e disseminar práticas inovadoras na gestão pública subnacional, oferece um dos caminhos possíveis para ampliar esse debate. Os resultados iniciais dos primeiros três anos do programa apontam menos na direção de uma clara e articulada estratégia de descentralização e mais para a emergência e a criação *ad hoc* de novas práticas e alianças que podem representar novas configurações de governança.

Palavras-chave: descentralização, novas alianças, gestão pública, sociedade civil.

ABSTRACT

For over fifty years, researchers and international organizations have stressed the importance of decentralization for strengthening democracy and for sustainable social and economic development. At the same time the lack of results have been justified by a number of reasons including the traditional and non-democratic practices of local political figures, the lack of technical competence and the danger of corruption. For some authors, even, the solution lies in the transfer of public services to the third sector and civil society organizations. Part of the difficulty in deepening this debate is the lack of empirical access to the many municipalities and sub-national government units that make up the decentralization environment. In the case of Brazil, there are more than five thousand such units at local level, not counting those that belong to the states. The Public Management and Citizenship Program, a joint initiative of the Getulio Vargas Foundation and the Ford Foundation to identify and disseminate innovative practices in sub-national government, offers a potential basis from which to begin. The results of the first three years of the program, however, do not point towards a clear and articulated strategy of decentralization but, rather, suggest the emergence and ad hoc creation of new practices and alliances between different types of organization that could be an indication of new patterns of governance.

Uniterms: decentralization, new alliances, public management, civil society.

- BARZELAY, M. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- BEBBINGTON, A. New states, new NGOs? Crisis and transition among rural development NGOs in the Andean region. *World Development*, v.25, n.11, p.1.755-1.765, 1997.
- BIERSTEKER, T.J. & WEBER, C. (orgs.). *State sovereignty as social construct*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- BLACK, A. *Political thought in Europe: 1250-1450*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P.K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- CARROLL, T.F. *Intermediary NGOs: the supporting link in grass-roots development*. West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1992.
- FARAH, M.F.S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*. v.31, n.4, p.126-156, 1997.
- KEANE, J. *Democracy and civil society*. London, Verso, 1988.
- LEMARESQUIER, T. Beyond infant feeding: the case for another relationship between NGOs and the United Nations system. *Development Dialogue*, v.1, p.120-125, 1980.
- MCGREW, A. (org.). *The transformation of democracy*. Cambridge, Polity Press and Open University Press, 1997.
- NAÇÕES UNIDAS. United Nations Technical Assistance Programme. *Decentralization for national and local development*. New York, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration, 1962.
- NICKSON, R.A. *Local government in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner, 1995.
- PUTNAM, R.D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- PUTNAM, R.D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R.Y. Institutional performance and political culture: some puzzles about the power of the past. *Governance*, v.1, n.3, p.221-242, 1988.
- ROSENAU, J.N. Governance, in the twenty-first century. *Global Governance*, v.1, n.1, p.13-43, 1995.
- SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, v.21, p.129-168, 1988.
- SACHS, W. (ed.). *The development dictionary*. London, Zed Books, 1992.
- SCHUURMAN, F.J. The decentralisation discourse: post-fordist paradigm or neo-liberal cul-de-sac? *European Journal of Development Research*, v.9, n.1, p.150-166, 1997.
- SMILLIE, I. & HELMICH, H. *Nongovernmental organizations and governments: stakeholders for development*. Paris, OECD, 1993.
- SMITH, B.C. *Decentralization — the territorial dimension of the state*. London, George Allen and Unwin, 1985.
- . *Bureaucracy and political power*. Brighton, Wheatsheaf Books, 1988.
- SOUZA, C. Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the member states. *Development and Change*, v.27, n.3, p.529-555, 1996.
- SPINK, P.K. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, v.7, n.13, 1987.
- . Descentralização — luto ou luta. In: FISCHER, T.(ed.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- . Paths to solidarity: some comments on "identification with the human species". *Human Relations*, v.50, n.8, p.1.005-1.014, 1997.
- SPINK, P.K. & CLEMENTE, R. *Vinte experiências em gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- TAYLOR, M. & BASSI, A. Unpacking the state: the implications for the third sector of changing relationships between national and local government. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v.9, n.2, p.113-136, 1998.
- TENDLER, J. *Good governance in the tropics*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1997.
- TENÓRIO, F. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, v.31, n.4, p.101-125, 1997.