

## DESCENTRALIZAÇÃO, PROCESSO DECISÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

*Maria Teresa Miceli KERBAUY<sup>1</sup>*

A ampliação da oferta de políticas públicas, a partir do processo de descentralização, por parte dos municípios (especialmente nas áreas de saúde e educação) tem sido pouco estudada na perspectiva da reconfiguração da arena decisória e do processo de tomada de decisão local.

Como a maior parte dos estudos sobre esses processos concentram-se na análise da participação popular e não no processo institucional de tomada de decisão, este artigo tem como objetivo analisar a percepção dos atores eleitos pelo sistema representativo (prefeitos e vereadores)<sup>2</sup> sobre a democratização ou não dos processos de decisão de políticas públicas locais, a partir da vocalização das demandas da sociedade.

A abordagem institucional que trabalha com a idéia de que por meio da institucionalização de padrões de ação e de processo de negociação no contexto de organizações e procedimentos, é possível influenciar processos políticos e consequentemente, os conteúdos das políticas têm sido a vertente de pesquisa mais utilizada nesses casos.

Estas são o resultado de negociações entre os atores políticos (portanto denominadas de ‘arranjos institucionais’), em que se fundamenta a sua qualidade peculiar. No entanto, isto não significa que é forçosamente necessário que tais procedimentos e mecanismos de negociação têm que ser transformados em leis ou regulamentos administrativos, mas pelo menos estes mecanismos têm que ser reconhecidos, ainda que seja somente de forma tácita. (FREY, 1999, p. 19)

Nesse sentido o capital social exerce um papel importante, pois possibilita que os indivíduos, através de parcerias e do compartilhamento de valores comuns, realizem ações cooperadas reduzindo custos para a consecução de objetivos tanto individuais, quanto coletivos. Os tipos de ações que melhor induzem a formação desse

<sup>1</sup> Departamento de Antropologia, Política e Filosofia e Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – 14800-901 – Araraquara – SP.

<sup>2</sup> Esses dados tem como base uma pesquisa com prefeitos e presidentes de Câmara de 42 (quarenta e dois) municípios do Estado de São Paulo, 19 (dezenove) de Santa Catarina e 12 (doze) de Alagoas.

capital em comunidades que não desfrutam de tal recurso, divide os autores dessa corrente. Para Tendler (1998), a ação do Estado pode ser um elemento fundamental para a formação do Capital Social, naquelas comunidades que têm pouca experiência em cooperação. Para Putnam (1996) o legado histórico é determinante de padrões sociais que definem tradições de civismo e determinante de Capital Social.

Uma outra abordagem de pesquisa seria a da cultura política que muitas vezes orienta as análises sobre participação, onde existe uma mistura de passividade, consciência de tradições e indiferença por parte das massas e as qualidades ativas das elites políticas que contribuíram para a estabilidade democrática. A discussão sobre cultura política é importante pois leva em conta a variedade de elementos que devem ser considerados na avaliação de estilos políticos, entendidos como

[...] o exame de estruturas de decisão em relação a políticas setoriais, contanto que essas se encontrem inseridas em elementos políticos estruturais formais e informais e se refiram a valores, regras e padrões de ação (tanto individuais como referentes à sociedade como um todo) que são norteadores de comportamento. (FREY, 1999, p. 23)

A pesquisa sobre cultura política analisa o significado subjetivo da vida política, do sistema político, do processo político e dos *outputs* das políticas setoriais e das decisões do sistema político.

Para Frey (1999), a concepção da *policy analysis* é a mais apropriada para a análise de políticas públicas no Brasil, levando-se em conta as limitações da abordagem e a sua adaptação às particularidades da situação política e institucional do país.

A *policy analysis* tradicional pressupõe, na verdade, que a variável 'sistema político', ou seja, a estrutura institucional do sistema político administrativo, deva ser constante e conhecida nas suas características e princípios básicos. Além disso, ela exige um conhecimento suficiente tanto das instituições quanto dos processos político-administrativos e que os processos podem servir como quadro de referência para a análise de cada campo de política. (FREY, 1999, p. 24)

Para esse autor, as dificuldades de aplicação da *policy analysis* está na multiplicidade, volatilidade e inconstância dos arranjos institucionais e dos processos políticos que dificultam afirmações com um maior grau de generalização.

Apesar disso, em sociedades com um menor grau de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação, a abordagem processualista tem uma força explicativa maior que a abordagem institucional.

A constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas, parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do país do que quaisquer arranjos, independentemente o quão formalmente institucionalizados sejam. (FREY, 1999, p. 30)

Apesar da existência de novas instâncias decisórias locais (Conselhos) e da entrada de novos atores políticos no cenário local, aparentemente a formação de políticas municipais continua sendo monopolizada pelos políticos locais, burocratas e grupos de interesse, com um baixo grau de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação. Nada parecido com as chamadas *policy networks*, nas quais o processo de produção da política local passaria pela diversificação dos atores envolvidos pela distinção entre organizações públicas e privadas e pelo padrão diferenciado de relacionamento dentro de uma área específica, que muitas vezes determina o tipo de política adotada.

Por outro lado, o conhecimento sobre os arranjos institucionais e as características dos processos políticos municipais é bastante limitado. Isto se deve a várias razões: 1) a existência de poucos estudos sobre política municipal, tanto no que diz respeito às condições institucionais, quanto aos processos políticos de decisão e planejamento; 2) a autonomia municipal em questões financeiras, administrativas e políticas, decorrentes da Constituição de 1988, que acarreta uma variedade muito grande de arranjos institucionais nas Leis Orgânicas e nas respectivas leis complementares (FREY, 1999).

Apesar da relação entre executivo e legislativo ter regras que não divergem muito na prática, existe uma multiplicidade institucional no que diz respeito à configuração concreta da relação entre executivo e legislativo, variadas formas de negociação nos municípios e múltiplos regulamentos referentes à inserção da comunidade local, no processo político.

Prefeitos, vereadores e sistema jurídico, que durante séculos definiram a estrutura do poder local no Brasil, agora são obrigados a dialogar e interagir com a sociedade, especialmente os conselhos gestores de políticas sociais e o orçamento participativo na busca de articulação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que permeiam o governo local.

Várias questões que ainda não foram respondidas, pela ausência de pesquisas sistemáticas na área, persistem. Por exemplo, em que medida a formalização das instâncias de participação alterou o processo de decisão local sobre políticas públicas? O padrão de decisão continua o mesmo na percepção dos atores políticos tradicionais (prefeitos e vereadores)? A participação contribui e/ou modifica as tendências na produção das políticas públicas locais?

Focalizar a percepção e a opinião do atores do executivo e do legislativo sobre esse processo pode nos auxiliar numa avaliação mais precisa a respeito das mudanças no processo decisório das políticas públicas locais a partir da vocalização das demandas da sociedade, pelo processo participativo.

**Tabela 1** – Quem formula as políticas públicas para o Executivo

Estados e Cargos Opção(*)	Alagoas	Santa Catarina		São Paulo		Total	
	Exec.(**)	Exec.	Pres. de Câmara	Exec.	Pres. de Câmara	Exec.	Pres. de Câmara
Executivo	3	3	5	16	15	22	20
Legislativo	1	3	3	11	12	15	15
Conselhos Municipais	3	4	1	11	8	18	9
Secretarias	4	3	7	8	7	15	8
Associações Profissionais	1	1	2	7	2	9	3
Mobilização Popular	1	2	3	6	3	9	5
Orçamento Participativo		1	4	6	4	7	12
Empresas Privadas		1	1	2	1	3	1

Fonte: Kerbauy (1999)

(\*) Cada entrevistado poderia escolher mais de uma opção

(\*\*) Dos questionários enviados para Presidentes de Câmara de Alagoas, nenhum retornou.

Executivo e presidentes de Câmara concordam no total que são os prefeitos que formulam as políticas públicas locais. A segunda opção para os prefeitos é o Conselho Municipal e para os presidentes de Câmara é o legislativo. Na terceira opção para o executivo encontra-se o legislativo junto com as secretarias e para os presidente de Câmara o Orçamento Participativo. Esse dado aponta para uma certa competição entre Legislativo e Orçamento Participativo, que ainda não foi devidamente analisada.

Observando-se os Estados separadamente veremos que, em Alagoas, o executivo aponta as secretarias como as formuladoras de políticas, em Santa Catarina os prefeitos apontam os Conselhos Municipais, e os presidentes de Câmara, as secretarias. Em São Paulo, tanto prefeitos como presidentes de Câmara apontam o executivo como responsável pela formulação de políticas públicas.

Essas respostas sugerem diferentes arranjos institucionais, nos municípios de diferentes Estados, além de trazer para a cena política a figura dos secretários municipais, pouco analisada na política local. O critério que talvez permeie essa percepção é tecnocrata pela qual a análise custo/benefício é considerada a escolha mais adequada.

Ressalta-se, ainda, para a necessidade cada vez maior dos secretários se profissionalizarem para se adequarem às novas exigências da gestão local. Nesse

processo, adquirem importância na arena decisória, uma vez que dominam as informações necessárias ao processo de decisão e aos meandros da estrutura burocrática.

O fato do executivo de Santa Catarina apontar, em sua maioria, para os conselhos como os formuladores de política municipal, sinaliza para uma formulação responsável que coloca o processo decisório para debate e para o escrutínio público.

Já a percepção de prefeitos e presidentes de Câmara de São Paulo está mais próxima de uma racionalidade político-sistêmica, na qual o ator principal no jogo político é o prefeito.

Deve-se ressaltar que apesar da Constituição de 1988 ter concedido maior autonomia aos legislativos, inclusive com a possibilidade de introduzirem emendas ao Orçamento, as dificuldades dos legislativos locais têm sido imensas na busca de sua autonomia<sup>3</sup> e de sua constituição. Podemos citar, por exemplo, a constituição da maioria absoluta, que exige uma mobilização de apoios difíceis a cada votação (quer pelo executivo, quer pelo legislativo) dados a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os legislativos locais, bem como o baixo grau de institucionalização partidária. Outro elemento que pode interferir nesse processo é o poder de veto do chefe do executivo, que pode, por esse instrumento, vetar total ou parcialmente um projeto aprovado pelo Legislativo, o que exige, portanto, negociações intensas entre esses poderes.

Os atores apontados como implementadores de políticas públicas se diferenciaram ligeiramente da resposta sobre formulação de políticas públicas, como pode-se observar na tabela a seguir:

**Tabela 2** – Quem implementa as políticas públicas para o Executivo e Presidentes de Câmara

Estados e Cargos Opção	Alagoas	Santa Catarina		São Paulo		Total	
	Exec.	Exec.	Pres. de Câmara	Exec.	Pres. de Câmara	Exec.	Pres. de Câmara
Executivo	3	3	6	17	15	23	21
Legislativo	1	1	3	9	15	11	18
Conselhos Municipais	1	2	3	11	6	14	9
Secretarias	2	4	2	11	8	17	10
Associações Profissionais	1					1	
Base Partidária	2		1	1	2	3	3
Mobilização Popular	2	1	4	5	3	8	7
Orçamento Participativo	2	1	3	2	3	5	6
Sociedade Civil	1	2		4	3	7	3

Fonte: Kerbaui (1999)

<sup>3</sup> São poucos os estudos a respeito da atuação do legislativo municipal. Portanto, torna-se difícil extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo & Limonji (1995) a respeito do predomínio do Executivo no processo de formulação, combinado a um padrão cooperativo entre esses dois poderes.

Para o poder executivo, implementam políticas o próprio executivo, as secretarias e os Conselhos Municipais. Para os Presidentes de Câmara, implementam políticas o executivo, o legislativo, as secretarias e os Conselhos Municipais.

Mas as diferenças entre os Estados permanecem. Em Alagoas os prefeitos se consideram os atores principais desse processo. Em Santa Catarina e São Paulo os prefeitos apontam as secretarias.

Para os presidentes de Câmara de Santa Catarina e de São Paulo, o Executivo é o responsável pela implementação de políticas.

Esses dados sinalizam para a importância fundamental do executivo nesse processo, seguido das secretarias, legislativo e Conselhos Municipais. Aparentemente, a participação tem apenas um valor instrumental para o aperfeiçoamento dos projetos administrativos na sua fase de formulação, pois os atores que de fato implementam as políticas são o executivo e os secretários, escolhidos pelos prefeitos, o que pode ocasionar dificuldades na relação entre governantes municipais e as novas formas de participação local.

Apesar dos avanços na incorporação da participação de setores da sociedade civil, não lhes é facultado participar efetivamente da decisão, pois não estão incluídos na implementação de políticas e nem na partilha do poder.

Na análise das respostas dadas a respeito dos agentes que tem poder meramente indicativo nas decisões de políticas públicas locais, observa-se que os atores apontados continuam os mesmos das respostas anteriores (formulação e implementação) não abrindo espaço para a entrada de novos participantes e não definindo modelos de cidadania, mas se contentando em plasmar, de forma tecnocrática sobre as comunidades e o território, os níveis de bem-estar decididos pelo jogo político local.

**Tabela 3** – Quais agentes têm poder meramente indicativo nas decisões de políticas públicas para o Executivo e Presidentes de Câmara?

Estados e Cargos Opção	Alagoas	Santa Catarina		São Paulo		Total	
	Exec.	Exec.	Pres. de Câmara	Exec.	Pres. de Câmara	Exec.	Pres. de Câmara
Executivo	1			1	3	2	3
Legislativo	2	2	2	6	12	10	14
Conselhos Municipais	1	3	1	7	9	11	10
Secretarias	2		4	7	7	9	7
Bases Partidárias	1	3	4	5	7	9	11
Associações Profissionais	3					3	
Mobilização Popular	1	2	1	3	3	6	4
Orçamento Participativo		1	1	1	1	2	2
Empresas Privadas		1				1	
Sociedade Civil		1	3	6	4	7	7

Fonte: Kerbauly (1999)

Apenas as respostas de Alagoas enfatizam as associações profissionais. Santa Catarina e São Paulo apontam o legislativo, os Conselhos Municipais, a base partidária e as secretarias, sendo que a base partidária tem mais ênfase em Santa Catarina, e o legislativo e Conselhos Municipais em São Paulo.

Observamos que as referências à participação de empresas privadas no processo de tomada de decisão é mínima, contrariando um consenso sobre interesses privados na condução desse processo, nos municípios. Podemos levantar a hipótese da omissão desse dado por parte dos entrevistados. De qualquer forma uma análise mais detalhada desse tema implicaria num entendimento mais aprofundado das redes de poder, que se constroem localmente.

Apesar de nossos entrevistados indicarem atores que tradicionalmente participam do governo local, como formuladores, implementadores ou apenas com participantes opinativos de políticas públicas locais, foram quase unânimes em afirmar a possibilidade de novas formas de decisão de políticas públicas, por meio de vários mecanismos participativos como plebiscitos, fóruns, audiências públicas e conferências.

**Tabela 4** – Existência de novas formas de decisão

Estados e Cargos Opção	Alagoas	Santa Catarina	São Paulo		Total
	Exec.	Exec.	Exec.	Pres. de Câmara	
Sim	2	2	15	17	44
Não	1		4	1	6
Não respondeu	1	2	1		4
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>55<sup>4</sup></b>

Fonte: Kerbaux (1999)

## Processo Decisório e Instrumentos Legais da Gestão Local

Aprofundando um pouco mais a questão do processo decisório local, questionamos os entrevistados a respeito da Lei Orgânica do Município, definida na Constituição Federal como a lei máxima dos municípios, aprovada por suas respectivas Câmaras Municipais. De maneira geral, as respostas apontam para uma avaliação positiva da legislação, quer como diretriz da gestão, cartilha do administrador, expressão das demandas populares ou ainda como instrumento de controle do executivo. As respostas negativas apontam para a não observância da legislação, a existência de leis maiores como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a atuação do judiciário no controle das ações da gestão local.

<sup>4</sup> Esses totais se referem ao número de questionários respondidos, 37% dos questionários enviados.

Os outros dois instrumentos básicos de gestão local, o plano plurianual (programa de longo prazo do manejo das contas públicas) e o Plano Diretor (o conjunto de princípios e regras orientadores da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano), obrigatórios por lei, não encontram nos municípios estudados empenho em sua implantação. O Plano Plurianual, que se refere às diretrizes orçamentárias, tem por parte dos municípios uma atenção maior, assim é que, em Alagoas, das cidades analisadas, apenas Penedo não tem o Plano Plurianual; em Santa Catarina, Alfredo Wagner; e em São Paulo, Andradina, Dracena, Jaú, Limeira e Taubaté, sendo que estas duas últimas cidades têm um porte populacional e financeiro significativos<sup>5</sup>.

Quanto ao Plano Diretor a situação é mais complicada, pois em Alagoas este plano não existe em nenhum município; em Santa Catarina, os municípios de Alfredo Wagner e Xanxerê não contam com esse instrumento de gestão; e em São Paulo, doze cidades também não tem o Plano Diretor: Adamantina, Andradina, Assis, Avaré, Catanduva, Dracena, Fernandópolis, Itapeva, Jaú, Lins, Registro e São Carlos<sup>6</sup>. Nos municípios onde existe o Plano Diretor, os dados apontam para a sua não adequação ao Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, aprovado em 10 de julho de 2001.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – que impõe pesadas penas para o não cumprimento dos limites impostos para os gastos de pessoal no organismo público (54%) e da dívida consolidada, contingenciamento de dotações no intento de cumprir as metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, contingenciamento de dotações para se reduzir o estoque da dívida fundada ou consolidada e aplicação correta das receitas de alienação de bens – tem sido apontada pela gestão local como uma dificuldade para investimentos em políticas sociais.

A conciliação da Lei de Responsabilidade Fiscal e o investimento em políticas sociais locais revelam as estratégias que os governos locais encontram ou procuram encontrar para se adequar às responsabilidades dessas políticas, que lhes foram transferidas. Para Alagoas, só o debate democrático permite essa conciliação. Para os prefeitos de Santa Catarina, a solução está na construção de consórcios intermunicipais com a iniciativa privada e, para os presidentes de Câmara, melhorando a máquina administrativa e evitando o desperdício. Nota-se a ênfase que os prefeitos deram para as parcerias com o setor privado, que de maneira geral foi apontada nas entrevistas. Para os prefeitos de São Paulo os investimentos em políticas sociais só poderão ser resolvidos melhorando a distribuição de recursos, já para os presidentes de Câmara, é um desafio dos governos locais, não existe uma solução pronta, ou um caminho pré-definido.

<sup>5</sup> Conforme dados da Pesquisa de Informação Básica Municipal, 1999.

<sup>6</sup> Esses dados se referem às cidades que entraram na amostra da pesquisa.



**Tabela 5** – Como Conciliar a Lei de Responsabilidade Fiscal com Investimentos em Políticas Sociais?

Estados e Cargos Como conciliar	Alagoas	Santa Catarina		São Paulo		Total
	Exec.	Exec.	Pres. de Câmara	Exec.	Pres. de Câmara	
Descentralizando de outra forma		1				1
Constituindo consórcios intermunicipais com a iniciativa privada		5	1	1		7
Melhorando a máquina administrativa, evitando desperdício	1		4			5
Respeitando a Lei		2	2		1	5
Através do debate Democrático	2		1			3
Estabelecendo metas e Prioridades				2	2	4
Melhorando a Distribuição de Recursos				4		4
Arrecadando todos os recursos possíveis / aumentando impostos				2	1	3
É um desafio dos governos locais				1	7	8
Impossível conciliar					5	5
Não respondeu	1		1	2		

Fonte: Kerbauy (1999)

As alternativas propostas apontam para um momento de inflexão no processo decisório aos governos locais, onde os municípios de cada estado buscam estratégias e soluções, premidos, de um lado, pela participação popular e, de outro, pela legislação que estabelece normas rígidas para a sua atuação<sup>7</sup>. O debate sobre a política ressalta o esgotamento dos modelos tradicionais de gestão, apontando para uma gestão mais permeável às demandas dos cidadãos. Premidos pelas demandas, pelas prioridades propostas e pela legislação, os entrevistados apontam soluções de atuação tais como participação popular, otimização e ampliação do governo e implementação da lei orgânica.

<sup>7</sup> As principais reivindicações, em 2003, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) foram no sentido da revisão do pacto federativo, com redistribuição das responsabilidades entre União, estados e municípios de forma a compatibilizar as obrigações com a arrecadação de cada um deles. Elevação da receita das prefeituras com a transferência para os municípios de impostos com ITR (Imposto Territorial Rural) e parte da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira). Fim da intermediação dos estados nos repasses de recursos do salário-educação, transporte escolar e saúde. Os estados mais enfraquecidos financeiramente estariam se apropriando desses recursos num caixa único. A Reforma Tributária não deu conta dessas demandas.

As possibilidades variam de estado a estado; por exemplo, em Alagoas, os prefeitos enfatizam a integração entre governo federal, estadual e associação de classes. Em Santa Catarina os prefeitos enfatizam a participação popular e a ampliação de transferências de recursos federais e estaduais, para os presidentes de Câmara a solução está numa melhor interação com o executivo. Os prefeitos de São Paulo apontam para a otimização e ampliação do governo e os presidentes de Câmara para a participação popular, transformando as virtudes cívicas em elementos geradores de eficiência econômica, despolitizando o debate sobre políticas públicas locais efetivas.

A decisão de políticas públicas locais incluem ainda como atores políticos importantes o estado e a federação, especialmente por conta das transferências de recursos, que restringem em muito a autonomia decisória dos governos locais.

**Tabela 6** – Como pretende atuar para que as prioridades sejam efetivadas?

Estados e Cargos Atuação	Alagoas	Santa Catarina		São Paulo		Total
	Exec.	Exec.	Pres. de Câmara	Exec.	Pres. de Câmara	
Controle dos gastos. Continuidade administrativa				4	2	6
Apoio ao desenvolvimento local				1		1
Geração de novas fontes de renda				5	1	6
Parcerias com a iniciativa privada				4		4
Integrando governo federal, estadual e associações de classe	3			1		4
Participação popular	1	2	2	2	7	14
Fiscalização por parte do legislativo					2	2
Unindo forças regionais					1	1
Interagindo com o executivo			3	1	2	6
Ampliando recursos do governo federal / estadual		2		1	1	4
Políticas Sociais					1	1
Otimizando e ampliando o governo		1	2	7		10
Implementando a Lei Orgânica	1	1	1	1	4	8
Não respondeu	1					

Fonte: Kerbauy (1999)

A grande dificuldade parece ser como transformar estratégias de governo em instrumentos gerenciais, na maioria das vezes percebidos como isentos de opções políticas, ou seja, opções administrativas que estão disponíveis para a escolha dos gestores públicos. Aparentemente as várias possibilidades para o gerenciamento das políticas públicas, quer nos estilos burocráticos de gestão e planejamento governamental, quer pela introdução tanto de soluções gerencialistas como de mecanismos participativos e de parcerias não apontam para padrões ou soluções gerais para esse processo.

O governo municipal vive hoje, em decorrência de novas regras que regulam as relações intergovernamentais e das novas funções que devem exercer, um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão.

Os atores políticos que tradicionalmente exerceram o poder político local pelo sistema de representação tem que interagir com o sistema participativo, cuja estrutura institucional está concentrada nos conselhos municipais, dando espaço para que novos atores políticos façam parte da arena decisória.

Prefeitos, vereadores e sistema jurídico, que durante séculos definiram a estrutura do poder local no Brasil, são obrigados a dialogar e a interagir com novos atores políticos, originários da sociedade civil, criando um modelo de governança que envolve uma nova engenharia institucional local.

Para além da discussão dos novos procedimentos democráticos interessa-nos saber como essa nova engenharia institucional está operando nos municípios e se de fato a participação popular foi incorporada como prática no governo local.

O que nossa pesquisa mostrou é a incorporação por parte das elites políticas locais do discurso da participação popular, mas há uma enorme dificuldade em incorporá-la na arena decisória, pois existem muitos complicadores que afetam esta relação.

Esses complicadores começam pelas relações muitas vezes conflituosas entre executivo e legislativo e judiciário, pela quase ausência de uma reforma gerencial no governo local, pela falta de entendimento do papel institucional dos Conselhos Municipais e pelos rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal, fatores que tornam difícil hoje fazer um prognóstico à respeito da maior democratização ou eficiência do governo local.

A mudança institucional depende de mudanças nas preferências dos atores políticos e, nesse projeto, ideologias e culturas desempenham um papel importante. Atores sociais que se sintam ameaçados pelos novos desafios tratarão de impor uma leitura compatível com o *status quo*, exagerarão os custos e minimizarão os benefícios decorrentes da mudança.

Em que pese a elite local, especialmente o executivo, ter hoje se modificado quanto à sua origem e ter um perfil diferenciado dos tradicionais coronéis, as dificul-

dades ainda são muitas para a consolidação de novas práticas de governo e para a democratização da arena decisória local.

Acrescente-se, ainda, as enormes diferenças sócio-econômicas e financeiras entre os estados e mesmo entre os municípios de um mesmo estado que interfere na escolha pública, na negociação e na formulação e implementação de políticas. As preferências e os interesses das lideranças locais estão diretamente relacionadas às essas diferenças regionais, impondo novos limites às mudanças institucionais.

## Referências

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional: desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n.29, p.175-200, 1995.

FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. *Cadernos de Pesquisa*, Florianópolis, n.18, 1999.

KERBAUY, M. T. M. **Clivagens regionais e elite**: políticas paulistas. Araraquara: FCL/UNESP, 1999. Relatório CNPq. Mimeografado.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

— \*\* —

**RESUMO:** O processo de decisão e a oferta de políticas públicas, nos municípios brasileiros, a partir das transferências de responsabilidades decisórias para unidades subnacionais, estabelecidas pela Constituição de 1988, não tem merecido por parcela da literatura especializada um maior aprofundamento. Grande parte dos estudos sobre esses processos concentram-se na análise da participação popular e não no processo institucional de tomada de decisão. Este artigo pretende analisar a percepção dos atores eleitos pelo sistema representativo (Prefeitos e Presidentes de Câmara) sobre a democratização ou não dos processos institucionais de decisão de políticas públicas, a partir da vocalização das demandas da sociedade

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas; processo decisório; governo local; descentralização.

**ABSTRACT:** The decisive process and the offer of new public policies in the Brazilian towns caused by the transfer of decisive responsibilities to the sub national units,

*Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais*

established by the 1988 Brazilian Constitution, have not yet deserved a deep study by the specialists. The greatest part of the studies about those problems are focused on the analysis of the popular participation and not on the institutional process of taking decisions. This article tries to analyze those who have been elected as representatives (mayors and presidents of the municipal council) and their perception of the democratization or not of the institutional process of deciding about the public policies, having in mind the demands of the society.

**KEYWORDS:** Public policies; decisive process; local government; decentralization.