

FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA

Maria Teresa Miceli Kerbauy*

A análise do poder local hoje, em especial dos municípios do interior do país, passa pela discussão dos temas do federalismo, descentralização e democracia, como processos fundamentais para o entendimento da reforma do Estado no Brasil, que teve e tem na descentralização seu *locus* fundamental. O país tem hoje 5.527 municípios, dos quais 1.327 foram criados a partir de 1989, sendo que a metade deles tem menos de 5 mil habitantes.

O termo descentralização pode ser usado indistintamente para designar transferência de competência da administração direta para a indireta ou privada, entre níveis de governo e do estado para a sociedade civil. Descentralização aqui será entendida como transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais. Essa transferência está associada positivamente à participação popular entendida como um corretivo da democracia representativa e a processos de modernização gerencial da gestão pública.

Como o Brasil se constitui numa república federativa, a inclusão dessa dimensão na reforma do Estado implica não apenas entender a singularidade da caracterização dos municípios como entes federados, mas também entender a diversidade de trajetórias da descentralização no Brasil.

Existe um número razoável de publicações a respeito desses temas – Arretche (1996), Tavares de Almeida (1995) – que tratam preferencialmente do impacto desses processos sobre as políticas sociais, mas poucos tratam especificamente dos municípios, da dinâmica do poder local, das capacidades administrativas dos governos locais, da heterogeneidade dos municípios brasileiros e

das diferentes formas de organização e participação da sociedade civil local.

Neste texto procuraremos focar as possibilidades de arranjos organizativos e participativos encontrados pelos municípios, o que pode levar a estilos administrativos diferenciados. A natureza das elites políticas locais, sua constituição histórica e diferenças regionais, cujos interesses e projetos de poder podem ser diferenciados na apropriação privada dos benefícios públicos, em muitos casos indissociável na condução da administração local, também produz diferentes impactos no processo de descentralização.

Os desequilíbrios federativos

A federação brasileira da perspectiva da representação política surge como restritiva ao poder da demos. A representação desigual passa por um forte grau de distorção, sendo a alocação desproporcional das cadeiras na Câmara dos Deputados, entre regiões e estados, a mais importante¹.

De acordo com o princípio federativo, a Câmara dos Deputados deveria representar proporcionalmente o conjunto dos cidadãos, portanto, a sociedade nacional, enquanto o Senado representaria a autonomia e a igualdade dos estados membros (Nicolau, 1997). A análise desta questão pode ser feita a partir da dimensão federativa ou da partidária. A primeira diz respeito à distribuição dos assentos parlamentares entre diferentes colégios eleitorais, que no Brasil coincidem com os estados, e a segunda diz respeito às regras eleitorais que convertem os votos partidários em assentos e representações legislativas, ampliando ou reduzindo a representação partidária em função das distorções no sistema representativo.

¹ As distorções do sistema representativo no Brasil fazem parte da história institucional do país e têm sido apontadas e analisadas sistematicamente por vários estudiosos do tema, dentre eles Britto, 1965; Souza, 1976; Lamounier, 1986; Santos, 1987; Nicolau, 1991.

* Professora Doutora em Ciência Política. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Câmpus de Araraquara-SP, Brasil.

Nossa discussão envolve especialmente a dimensão federativa dos desequilíbrios na representação, que teriam como causas principais: 1) o estabelecimento de um número mínimo de representantes por unidade da Federação independentemente da sua população, o que leva a uma sobre-representação das unidades; 2) o estabelecimento de um número máximo de representantes por estado, ou pela distribuição de cadeiras segundo intervalos crescentes, o que leva a uma sub-representação das unidades, e 3) a não revisão periódica do número de representantes de cada estado a partir do padrão de crescimento populacional (Nicolau, 1997).

Tomando-se como referência o menor e o maior estado em termos populacionais, Roraima e São Paulo, cada deputado federal por Roraima representa 9.125 votos e por São Paulo, 308.350 votos. O voto de um eleitor de Roraima vale 34 vezes mais que o voto de um eleitor do estado de São Paulo na composição da Câmara dos Deputados. Os pesos distintos dos votos dos eleitores nos estados viola um dos princípios da democracia: o da igualdade dos votos dos cidadãos.

A consequência dessa regra é que os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste tem uma representação superior ao seu peso populacional. Para uma perfeita proporcionalidade, Roraima, que tem hoje 8 deputados, deveria ter um, e São Paulo, que tem 70, deveria ter 115.

O tamanho das distorções do federalismo brasileiro e o potencial da atuação regional (Albrucio, 1995) da política brasileira diz respeito ainda à atribuição exclusiva do Senado em doze áreas de política. Como os estados que representam apenas 13% de todo o eleitorado tem 51% dos votos do Senado, esse grupo de representantes pode obstruir propostas dos senadores que representam 87% da população.

De acordo com a tradição constitucional brasileira, referendada na Constituição de 1988, a competência legislativa residual cabe às unidades da federação, o que mais uma vez cria um enorme potencial de obstrução das preferências da maioria.

Para finalizar, a ausência de um sistema partidário nacional forte, com um número de partidos muito grande e uma legislação que facilita a mudança, possibilita às representações estaduais no Congresso federal uma forte agenda de política regional. Além disso, o quociente eleitoral estabelecido a partir dos estados, exigência do regime federativo para a eleição do Senado, mas não para a da Câmara Federal, constitui uma multiplicidade de quocientes eleitorais estaduais, que acabam por super representar os grandes partidos nos estados menos populosos, excluindo ou sub-representando os pequenos partidos e contribuindo, dessa forma, para a estadualização dos partidos (Tavares, 1992).

Pela importância das instituições federativas para as políticas públicas e pelo resumo apresentado dessas distorções no Brasil², pode-se inferir a complexidade do processo de descentralização e da formulação de uma gestão participativa no país.

Descentralização e Democracia

A análise do binômio descentralização e democracia tem a ver com o grau de poder que a Constituição confere às unidades da federação de elaborar políticas, descentralizando a administração e transferindo a maior parte do orçamento às unidades da federação, reservando aos legisladores da esfera federal o direito de aprovar as leis básicas e fiscalizar sua execução nesses campos ou atribuir às unidades menores a competência exclusiva para elaborar leis e fixar impostos nessas áreas, quer contribuam ou não para a igualdade e o bem-estar de todos os cidadãos da federação (Stephan, 1999, p.230).

A associação positiva entre descentralização e democracia está fortemente marcada na literatura sobre o tema, pressupondo que “a escala ou o âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinados conteúdos do ideal

² Vale ressaltar os inúmeros apelos dos mais diversos setores da sociedade por um pacto federativo que contemple o sistema político em seu conjunto.

democrático” (Arretche, 1996, p.46). Os municípios dotados de efetivo poder poderiam representar um incentivo à participação política enquanto corretivo à democracia participativa. A participação da sociedade civil nos negócios públicos minimizariam o patrimonialismo e a privatização da política.

Para o processo de descentralização no Brasil, vale ressaltar que ele não decorre simplesmente da Constituição de 1988 e nem apenas da descentralização fiscal. A adesão do nível de governo, que passará a desempenhar as funções que – pretende-se – sejam transferidas, é um suposto para a mesma. A prerrogativa da adesão torna necessários estratégias de indução que dão ao processo de descentralização no Brasil uma dimensão de barganha federativa, na qual as desigualdades regionais e as insuficiências locais são fatores importantes (Arretche, 1999).

A transferência do poder decisório aos municípios implica, por um lado, em responsabilidade e participação na estrutura do poder local, por outro, em processos de modernização gerencial da gestão pública³. Essas duas dimensões da descentralização entre níveis de governo impactam fortemente as estruturas tradicionais do poder local. Por outro lado, as diferenças regionais na constituição dessas elites locais funcionam como balizadoras desses impactos.

Nos estados e municípios onde a política continua marcada pelo clientelismo e pela pouca capacidade de renovação de suas elites políticas locais, a superposição de papéis e responsabilidades na divisão de funções entre governos interfere na autonomia decisória dos municípios, em especial na alocação de recursos em políticas públicas locais. Nos estados e municípios onde as elites locais tiveram maior capacidade de renovação e onde a exposição à competição política interferiu nas relações de corte clientelista, a descentralização encontra mais espaço para sua implantação, especialmente nos aspectos referentes à sua autonomia decisória.

³ Não vamos entrar aqui na discussão sobre descentralização fiscal, que aponta a transferência de recursos antes do fortalecimento da capacidade fiscal local como um problema a ser enfrentado pela descentralização.

Fortalecendo esse argumento referente às dificuldades da descentralização, Mello (1996) aponta para a fragmentação institucional que tem caracterizado o Brasil nos últimos anos com a criação de um grande número de municípios; a porosidade do governo local em relação às suas elites, que pode acarretar maior corrupção e clientelismo; e a baixa qualificação das burocracias locais, incapazes de prover adequadamente bens e serviços sociais.

Apesar do processo de descentralização vir acompanhado de um forte enfoque participativo contemplado pela Constituição de 1988 e acentuado pela Lei Orgânica Municipal, promulgada em 1991, que consagrou a instituição dos Conselhos Municipais, essa questão não está colocada ainda claramente para o poder local, que tem encontrado muitas dificuldades em adequar modelos participativos e modelos de gestão pública.

Mesmo se constituindo em órgãos institucionalizados na gestão municipal, sua organização pressupõe a participação de representantes de segmentos organizados da sociedade civil, que não são membros da classe política. Esses novos representantes da sociedade civil têm a sua legitimidade muitas vezes questionada, na medida em que representam determinados grupos de interesses, pois são eleitos em assembleias das quais participam cidadãos preocupados com a área de atuação do Conselho. Os poderes executivo e legislativo também indicam uma cota de representantes. Deve-se acrescentar que não existe uma regra fixa para essa representação; algumas são paritárias outras não, além disso, a definição da natureza do conselho – se deliberativa, consultiva ou fiscalizadora – não está claramente explicitada. Nos governos participativos suas propostas passam pela constituição de conselhos consultivos ou deliberativos setoriais. Nestes casos “os conselhos tendem a ser percebidos como instrumentos importantes para a promoção da descentralização administrativa, a ampliação da participação popular no processo decisório e a introdução de maior eficácia na implementação de políticas públicas. Sua função deliberativa ou consultiva, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas sugerem,

no entanto, maiores ou menores chances de esses objetivos serem alcançados” (Boschi, 1999, p.676).

Em que pese a obrigatoriedade legal dos municípios de criar conselhos municipais nas áreas de saúde, educação e serviço social, proteção do menor e do adolescente, e trabalho, em outras áreas de políticas públicas essa decisão fica a critério do executivo local, ou seja, nas áreas onde não existem “estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas” (Arretche, 1999), as iniciativas espontâneas dos governos locais são mais difíceis de acontecer.

Participação popular e democracia: as novas funções do governo local

Os governos locais, na perspectiva da participação seriam os mediadores de um contrato político entre instituições públicas e sociedade civil. O resultado da gestão pública dependeria de como ela incorpora a participação popular, pelo sistema institucional de governo ou diretamente em audiências públicas, o que diferencia conselhos municipais de conselhos populares. O grau de participação nos processos decisórios se alteram, portanto, conforme as peculiaridades não apenas de natureza organizativa, mas também segundo os arranjos institucionais, cultura cívica e interesses em foco (incluindo aí o perfil da elite local e da estrutura partidária no município).

Portanto, um novo arranjo institucional local se torna necessário, no qual o formato constitutivo do processo político decisório e o papel desejável para os sujeitos nesse processo contemplam uma proposta e um pacto governamental com a sociedade civil. A participação não pode apenas ter um caráter reivindicativo e localizado, ou consultivo, como em alguns casos dos Conselhos Municipais, mas envolver efetivamente a população na discussão e na decisão das prioridades de políticas públicas para o município, de forma a permitir um modo compartilhado de gestão

no qual os agentes públicos e privados possam atuar conjuntamente e não de forma fragmentada.

A insistência em novos arranjos institucionais e administrativos, por parte de autores como Arretche (1996, 1999), Kliksberg (1999), Mello (1996), que impliquem em melhoria na eficiência gerencial e na qualificação das burocracias locais, de forma a desenvolver a capacidade institucional de prover adequadamente bens e serviços sociais, tem a ver com a perspectiva de rompimento das relações clientelísticas que envolvem o poder local e que comprometem a implantação de políticas públicas que efetivamente atendam os interesses da população e evitem os efeitos perversos à opção de descentralização de atribuições ao governo local.

Considerações Finais

Sem entrar no debate neoinstitucionalista (autonomia do Estado) e culturalistas (cultura cívica e associativismo horizontal), que de alguma forma perpassa a discussão sobre descentralização, para o caso brasileiro duas ordens de problemas podem ser levantados:

- 1) no plano federal as distorções representativas constroem a democracia e impedem decisões políticas que atendam de forma mais igualitária os interesses nacionais.
- 2) no plano municipal a natureza das elites locais, da burocracia, e as dificuldades de implantação de novos arranjos institucionais impedem uma participação popular mais efetiva nas decisões do governo local e mantêm e reforçam, em várias situações, o clientelismo.

Mediando essas duas esferas está a importância que os governos estaduais têm na relação entre a federação e o município a ponto de se tornarem *locus* decisivos dos rumos da descentralização no Brasil.

Portanto, se é possível pensar a representação e participação como processos fundamentais da democracia moderna, a implantação desses processos esbarra em constrangimentos de vários

níveis, difíceis de serem superados. Existe uma tensão entre a exigência da equidade representativa e a eficácia governamental. Para o caso brasileiro, sem uma reforma política substantiva que dê maior efetividade à democracia, e sem o aumento da capacidade regulatória do Estado e do equilíbrio da federação, o processo de descentralização corre o risco de se tornar inoperante, inviabilizando as propostas de maior participação dos interesses sociais organizados e a própria Reforma do Estado.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F.L. Os Barões da Federação. *Lua Nova*, n° 33.
- ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo 28(10), junho 1995.
- ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n° 31, ano 11, junho de 1996.
- ARRETCHE, M.T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 14, n° 40, junho 1999.
- BOSCHI, R.R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana; Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 42, n° 4, 1999.
- BRITTO, L.N. de. A representação proporcional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, UFMG, n° 19, 1965.
- CALDERÓN, A. Participação Popular: uma abordagem na lógica da função governativa. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 9, n° 4, out-dez 1995.
- CASTELLS, M. & BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*, n° 45, julho 1996.
- JAWDAT, Abu-El Haj. O debate em torno do Capital Social: uma revisão crítica. *Bib*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n° 47, 1° semestre de 1999.
- KERBAUY, M.T.M. Clivagens Regionais e Elites Políticas Paulistas, *Relatório de Pesquisa CNPq*. São Paulo, 1999, mimeogr.

- KLIKSBERG, B. El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. *Revista Venezolana de Gerencia*. Venezuela, ano 4, n° 9, diciembre 1999.
- KLIKSBERG, B. Seis teses não convencionais sobre participação. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 33(3), maio-junho 1999.
- KUGELMAS, E. & SOLA, L. *Rescentralização/Descentralização – a dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos anos 90*. São Paulo, 1999, mimeogr.
- LAMOUNIER, B. Partidos Políticos e Sistema Eleitoral. *Parlamento*. Revista de Política, n° 74, 1986.
- MELO, M.A. Governança e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 47, v. 120, n° 1, jan-abr. 1996.
- NICOLAU, J.M. As distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. *Dados*. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n° 3, 1997.
- NICOLAU, J.M. O Sistema Eleitoral Brasileiro: a questão da proporcionalidade da representação política e seus determinantes. In: LIMA JR., O.B. (org.). *Sistema Eleitoral Brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Iuperj/Vértice, 1991.
- SANTOS, W.G. dos. *Crime e Castigo: partidos e gerais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.
- SOUZA, M.C.C. de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- STEPHAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o Poder do Demos. *Dados*. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 42, n° 2, 1999.
- TAVARES, J.A.G. A representação proporcional no Brasil, os seus críticos e a crítica aos seus críticos. In: TRINDADE, H. (org.). *Brasil Anos: Reforma Eleitoral e Representação Política*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1992.

Maria Teresa Miceli Kerbauy

RESUMO: Analisar a descentralização como transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais implica no entendimento dos municípios como entes federados, num país marcado pelas distorções federativas. Sistema representativo federal e participação popular local se inter cruzam nesse processo, produzindo diferentes impactos na trajetória da descentralização no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização, federalismo, democracia, poder local.

ABSTRACT: To analyse the decentralization as a decisive power transfer to the municipality or to the city council/local government implies the recognition of the municipalities as members of the federation, in a country where the idea of federation is almost distorted. In Brazil, representative system and popular participation cross each other, producing different turbulences in the way to decentralization.

KEYWORDS: Decentralization, federalism, democracy, local government.