

1 Introdução

Até recentemente, estudos sobre desenvolvimento estavam restritos a pesquisas e teorias voltadas principalmente para a avaliação de crescimento econômico (segundo o aumento da renda per capita) e modernização da produção. No entanto, a partir dos anos 60 e 70, esta perspectiva começou a ser questionada, especialmente diante da observação de que o crescimento acelerado ocorrido em alguns países não vinha acompanhado de redistribuição de renda, aumento dos índices de emprego ou alteração nas condições de vida da maior parte da população (TODARO; SMITH, 2009, p. 15). Progressivamente, a própria definição de desenvolvimento passou a ser questionada e a pesquisa nesta área foi ampliada para outros campos das ciências sociais, não estando mais restrita a análises puramente econômicas.

A partir desta ampliação conceitual, o estudo do desenvolvimento foi integrado a debates originados em outras áreas e passou a considerar variáveis não-econômicas na avaliação da melhoria da qualidade de vida em países subdesenvolvidos. Dentre estas novas dimensões envolvidas, uma questão extremamente polêmica tem sido aquela que trata do papel das instituições políticas. A chamada teoria neoinstitucional enfatiza a importância das instituições para o desenvolvimento, dentre as quais se pode destacar arranjos decorrentes do contexto político, como o desenho de políticas públicas e reformas, investigando especialmente os incentivos e empecilhos que estas alterações podem trazer para o desenvolvimento.

O objetivo deste trabalho é compreender a transformação decorrente da implementação da reforma de descentralização, entendida do ponto de vista da

teoria neoinstitucional, para o desenvolvimento econômico. Será analisado o contexto em que a reforma de descentralização se insere como política promovida em grande parte do mundo como medida que gera impacto no processo de desenvolvimento. A descentralização tornou-se, nas últimas décadas, um verdadeiro movimento mundial. Apoiada tanto por teóricos neoliberais, quanto por movimentos sociais, configurou uma revolução estrutural na distribuição de responsabilidades públicas em diversos países (GRINDLE, 2009, p. 4).

Como ressalta Pranab K. Bardhan (1997, p. 45):

(...) those who are still convinced of the importance of market failures sometimes turn for the resolution of such failures to government at the local level, where transaction costs are relatively low and the information problems (which cause government failures) less acute. They are joined by an increasing and diverse array of social thinkers (from post-modernist cultural anthropologists to grassroots environmental activists and supporters of the cause of indigenous peoples and technologies) who are opposed both to market and to the centralized state. (...) Decentralisation thus provides a way out of the impasse of bipolar state-versus-market debates.

Pode-se observar, portanto, que a reforma possui um sentido econômico, ligado à noção de eficiência alocativa, e um sentido político, de fortalecimento da democracia local. Estas duas perspectivas serão analisadas neste trabalho e será investigada, também, a relação desta reforma institucional com o desenvolvimento econômico. Para a teoria neoinstitucional, no longo prazo, o principal elemento que assegura o desenvolvimento é a aquisição de instituições de alta qualidade (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2002; RODRIK; SUBRAMANIAN; TREBBI, 2002).

No entanto, a tentativa de imposição de um “leque” determinado de instituições “corretas” não obteve sucesso, como será discutido abaixo. Ao contrário, é possível reconhecer uma dependência em relação ao contexto, cuja estrutura de poder tende a se reproduzir no arranjo institucional. Uma alternativa proposta por Dani Rodrik (2000, 2009) considera as instituições de participação política como “meta-instituições” que agregam o conhecimento local e ajudam a construir melhores instituições que sustentam o desenvolvimento econômico. Espera-se que a descentralização, na medida em que permita o aumento da participação popular, ajude na aquisição de instituições de qualidade, mais adequadas às condições e necessidades locais.

Ainda que de modo apenas introdutório, pode-se desde já definir a descentralização como a transferência do poder do governo central para o governo local. Esta pode ocorrer por meio de mecanismos como descentralização fiscal, administrativa ou política. Ou seja, processos de transferência de recursos, de responsabilidades pelos serviços prestados ou de poder de decisão do poder central para os demais níveis de poder (regional ou local). De modo geral, a descentralização foi um fenômeno observado em países da América Latina, África, Ásia e Leste Europeu, desde os anos 70, expandindo-se de modo cada vez mais acelerado nos anos 80 e 90 (BARDHAN; MOOKHERJEE, 2006a, p. 1).

Pode-se reconhecer que, em certa medida, a descentralização foi apropriada pela teoria neoliberal na década de 1990¹. Ao lado de reformas como privatização e desregulamentação da economia, a descentralização fez parte de um conjunto de medidas que visavam diminuir o papel do estado. Estas medidas estavam relacionadas a um importante argumento a favor da descentralização (que enfatiza seu objetivo econômico, mas não está restrito à visão neoliberal) que é a possibilidade de que, com base no conceito de eficiência alocativa, as prestações realizadas no plano local possam melhor responder às demandas específicas do que as medidas oriundas do governo central (LITVACK; SEDDON, 1999, p. 6). Com base neste conceito, afirma-se que a descentralização poderia levar as decisões sobre políticas públicas para a instância de poder mais próxima à sociedade, de modo a melhorar a qualidade das políticas empreendidas pela Administração.

A origem deste argumento está relacionada à idéia do federalismo fiscal (OATES, 1972) que normalmente tem como referência o modelo clássico dos Estados Unidos. Esta teoria argumenta, principalmente, que a transferência do poder do plano central para o plano local resulta num aumento da eficiência administrativa, com base no argumento de que os governos locais possuem uma situação privilegiada no que se refere ao acesso à informação. Tendo melhores condições de conhecer o interesse de seus constituintes, espera-se que o governo local ofereça melhores serviços.

¹ Neste sentido, veja-se GABARDO, 2009, p. 109 em diante.

Além do argumento econômico, nota-se, portanto, que a descentralização é também associada a benefícios políticos. Especialmente em países em desenvolvimento, muitas vezes a descentralização realizou-se motivada por um contexto de transição para regimes democráticos. Na América Latina, a partir dos anos 80, a descentralização foi amplamente adotada com o objetivo de promover a redemocratização na região, através do aumento da inclusão social e da participação dos cidadãos na esfera política (FINOT, 2005, p. 28). Desde então, descentralização vem se tornando um vocábulo associado à democratização. Espera-se que a maior proximidade das instâncias decisórias, promovida pela descentralização, resulte em um aumento do debate sobre questões públicas, maior acesso da sociedade às informações do governo e aumento do controle social sobre a gestão de recursos públicos. Atualmente, o debate a respeito da descentralização relaciona-se com a redefinição dos papéis assumidos pelo estado e sociedade civil no atendimento às necessidades públicas (CHEEMA; RONDINELLI, 2007).

Deve-se notar, no entanto, que a diversidade de argumentos oferecidos para a fundamentação da descentralização não diminui a importância do impacto das reformas implementadas em diferentes contextos. Apesar de ser um tema reconhecidamente complexo, tanto do ponto de vista político quanto teórico, a descentralização vem sendo implementada e gerando transformações em diversos países, dentre os quais o Brasil. Como ressalta Celina Souza (1997, p. 11):

Another reason for the popularity of the concept is that despite the recognition that the term 'decentralization' disguises a complex and varied set of phenomena, it is in the name of decentralization that current changes in constitutional, financial and intergovernmental relations are taking place.

Em nome da descentralização, muitas reformas foram observadas também no contexto brasileiro, em especial a partir da Constituição Federal de 1988, que consagrou a descentralização política em oposição ao modelo centralizador que vigorava no governo militar. Esta reforma acarretou na redistribuição de competências do governo central para outros entes da federação, atribuindo-se mais poder aos governos estaduais e municipais, sendo que ao município foi

atribuída a competência específica para responder aos interesses locais². Esta reforma, no entanto, não pode ser entendida de modo isolado, visto que o Estado brasileiro tem vivenciado, desde a sua formação, uma dinâmica pendular de centralização e descentralização.

Uma avaliação dos resultados da descentralização impõe também grande dificuldade pelo fato de que esta reforma pode trazer resultados e efeitos diversos conforme o setor analisado. Especialmente em relação ao caso brasileiro, destaca-se a descentralização do sistema de proteção social (ARRETCHE, 1999), com base na redefinição da autonomia municipal no Estado federativo pós-1998. Em alguns municípios, observou-se uma melhoria na prestação descentralizada de serviços. A transferência de atribuições das atividades de diferentes setores para os níveis estadual e municipal, porém, “vem ocorrendo de forma descoordenada, improvisada, artificiosa e impositiva” (PIRES, 2000, p. 171). Aponta-se para uma falta de coordenação que gera dificuldades para o sucesso da descentralização nos diversos níveis de governo e para a sociedade.

A idéia de descentralização e seus potenciais benefícios foram amplamente defendidos por acadêmicos e políticos nos últimos anos, tornando-se cada vez mais aceita como o melhor caminho para o desenvolvimento, apesar de as evidências quanto aos resultados serem ainda limitadas (DILLINGER; FAY, 1999, p. 21). De fato, como afirmado por James Manor, em 1999, “Nearly all countries worldwide are now experimenting with decentralization... seen as a solution to many different kinds of problems” (FALLETI, 2005, p. 327). Tanto o discurso político quanto o acadêmico passaram a defender a reforma praticamente como um sinônimo de democracia, eficiência administrativa e inovação (ABRUCIO, 2006, p. 77), dificultando a crítica e análise mais detalhada, ainda quando os resultados esperados pela teoria não tenham sido confirmados pela prática. Esse entusiasmo em relação aos benefícios da descentralização pode ser compreendido diante da observação da perda de legitimidade do estado centralizado (BARDHAN, 2005, p. 105), ocorrida após inúmeros fracassos decorrentes de sua atuação no âmbito político e também no econômico.

² Cf. Constituição Federal Brasileira de 1988: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local. Veja-se também os arts. 18 e 30, VI.

Desde teóricos neoliberais que argumentam tratar-se de uma reforma importante para diminuir a intervenção prejudicial do estado, até movimentos sociais que esperam uma redefinição dos papéis no que se refere às funções públicas, exigindo a inclusão de grupos historicamente excluídos do poder, a descentralização encontra defensores que compõem um amplo espectro político. Conseqüentemente, a complexidade de seu apoio político bem como de sua justificativa teórica estão refletidas na dificuldade de sua definição. Espera-se que por meio da análise proposta, que trata a descentralização como um processo, parte desta dificuldade possa ser superada. Não haveria uma dicotomia entre centralização e descentralização, mas sim um sistema complexo onde convivem maior ou menor grau de descentralização, segundo o setor e região analisados. Considerando-se a descentralização como um processo, e não como a descrição de um modelo, espera-se avaliar de melhor forma as transformações decorrentes de sua implementação, uma vez que esta concepção permite avaliar seus resultados para o efetivo fortalecimento do poder local e aumento da participação popular.

A complexidade e abrangência do tema, que já foram possíveis ressaltar, confirmam a importância de um estudo que busque a consolidação das teorias sem deixar de lado a compreensão do contexto político e social brasileiro. Os benefícios da descentralização, do ponto de vista teórico, estão ligados à maior possibilidade de o poder público conhecer as necessidades locais, possibilitando que as prestações do estado sejam desenhadas de modo mais eficiente quantitativa e qualitativamente. Além disso, aponta-se para outros benefícios como o combate à corrupção e o fortalecimento da democracia. Tais questões costumam estar relacionadas à hipótese de que a descentralização contribui para o aumento da participação popular e, conseqüentemente, permite o fortalecimento de mecanismos de *feedback* e *accountability*.

Parte da literatura costuma apresentar a descentralização política como a solução para a melhoria da qualidade dos serviços, contribuindo para o desenvolvimento, e também para o aprofundamento da democracia em razão da expectativa de aumento da participação popular. Por outro lado, algumas análises teóricas e empíricas afirmam que muitas vezes a descentralização resulta na captura do poder pelas elites locais, resultando em efeitos negativos para o

desenvolvimento e para a democracia. Dentre outros autores que apontam para a possibilidade de um impacto negativo da descentralização em relação ao desenvolvimento, Prud'homme (1995) argumenta que existem maiores oportunidades de corrupção no nível local de governo uma vez que os políticos e burocratas estariam mais sujeitos às pressões dos grupos de interesse local. Afirma-se, também, que nos países em desenvolvimento haveria uma tendência de os governos locais favorecerem excessivamente as elites locais às custas do resto da população (BARDHAN, 2002).

Neste sentido, também o impacto da descentralização no Brasil é objeto de avaliações controversas, sendo criticada especialmente pelo risco de revitalizar tendências de apropriação do poder pelas elites locais, maior risco de corrupção na esfera local e de aumento das desigualdades regionais. A experiência brasileira relembra a importância de uma compreensão aprofundada a respeito de instituições formais e informais pré-existentes, para que se obtenha uma melhor avaliação dos efeitos da reforma e de modo a se determinar quais reformas devem ser concretizadas concomitantemente ao processo de descentralização.

Este trabalho pretende aprofundar o estudo da relação entre descentralização e desenvolvimento, a partir da perspectiva neoinstitucionalista, que deverá contribuir para o estudo da descentralização e sua relação com o desenvolvimento. A análise da descentralização enquanto instituição política precisa fundamentar-se em uma análise do papel que o estado pode exercer para o desenvolvimento, bem como quanto à organização do poder estatal e quanto à sua relação com a sociedade. Assim, o capítulo 2 irá analisar a evolução da literatura de desenvolvimento, de modo a investigar as teorias que sustentam as transformações no conceito de desenvolvimento e a transformação nas políticas de desenvolvimento implementadas pelo Estado.

Sabe-se, no entanto, que as instituições não podem ser desenhadas sem considerar-se a estrutura social de poder (GOUREVITCH, 2008, p. 153) e espera-se contribuir para a compreensão desta relação entre o contexto, a capacidade de transformação das instituições e o desenvolvimento, através da análise do caso brasileiro. Para tanto, pretende-se aprofundar o estudo da descentralização na teoria e na prática. Primeiramente, o capítulo 3 trata da consolidação da análise

teórica da descentralização, segundo seu aspecto jurídico, econômico e político. Esta análise será ainda complementada pela comparação dos argumentos que fundamentam a relação entre descentralização e desenvolvimento segundo a função que atribuem à participação.

Em seguida, o capítulo 4 deverá traduzir para o contexto brasileiro a análise sobre descentralização, centralização e desenvolvimento. Espera-se compreender as dificuldades e os benefícios que surgiram com a implementação da descentralização no Brasil. Ainda que seja possível reconhecer que esta reforma refletiu uma perspectiva que buscava a diminuição do papel do estado, no Brasil, o governo central manteve ampla intervenção sobre a política regional e local mesmo com a implementação da atual experiência democrática. Esta constante tendência à re-centralização³ certamente traz obstáculos para um processo de descentralização ideal. No entanto, a intervenção do governo central pode contribuir para os efeitos benéficos desta reforma, favorecendo a transformação na estrutura de poder em locais onde a política é privatizada por elites e pelo corporativismo estatal. O caso brasileiro reforça o argumento de que não é possível uma defesa apriorística da descentralização.

Por fim, o capítulo 5 aponta para algumas conclusões extraídas deste debate. Com base em uma abordagem interdisciplinar, espera-se apresentar argumentos que tornem mais sólida a análise de teóricos de direito público comparado, ressaltando-se a importância de investigar o modo segundo o qual a evidência empírica se relaciona com os argumentos teóricos dos potenciais impactos de políticas específicas.

³ Para uma síntese das diferentes avaliações do impacto da descentralização no Brasil, veja-se: BAIOCCHI, 2006, p. 61 em diante.