

3 Descentralização, participação e desenvolvimento

Neste capítulo, pretende-se analisar a relação entre descentralização e desenvolvimento. Para tanto, serão utilizadas as teorias apresentadas no capítulo anterior. O quadro teórico delineado tratou das principais teorias que disputam a definição dos fins do desenvolvimento, bem como dos meios para alcançá-lo. Como se procurou demonstrar, seja para a teoria do desenvolvimento humano, seja para a teoria neoinstitucional, predomina atualmente uma visão que ressalta o papel das instituições para o desenvolvimento, porém a extensão do impacto das instituições é objeto de divergência. Algumas teorias assumem que as instituições são um fim em si mesmo, como se nota no conceito de democracia da teoria de Amartya Sen. Isto é, como o autor define o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades, as democracias, ao assegurarem liberdades civis e políticas, são entendidas como o fim do desenvolvimento. Segundo observado, apesar de seu papel fundamental na expansão do conceito de desenvolvimento, no entanto, esta teoria contém algumas dificuldades, principalmente quanto à definição de estratégias para alcançá-lo.

A perspectiva neoinstitucionalista, diferentemente, apresenta as instituições também como meios para fins como o crescimento do PIB e de outros indicadores. Com base nesta perspectiva, alguns autores pressupõem que existe um “cardápio” fechado instituições que são suficientes para o desenvolvimento, como apresentado no item que tratou do “determinismo institucional”⁹. Por outro lado, há teorias que entendem que instituições importam para o desenvolvimento, porém não são pré-determinadas, sendo necessário que reflitam as peculiaridades

⁹ Cf. item 2.6.1, *supra*.

de cada país. As soluções, segundo esta análise, precisam ser construídas caso-a-caso e admite-se que, além de reformas institucionais, outras políticas precisam ser implementadas.

Para os teóricos que se enquadram no “determinismo institucional”, nota-se que as instituições são entendidas como decorrência simplesmente do desenho institucional elaborado por políticos. A segunda perspectiva neoinstitucional apresentada, por outro lado, assume que as instituições emergem das normas sociais, valores, costumes de uma sociedade, de modo que a lei formal é apenas um reflexo daquilo que já está estabelecido nas atitudes individuais (EASTERLY, 2008). William Easterly (2008, p. 95) denomina estas duas perspectivas, respectivamente, como *top down* e *bottom up* e ressalta as conseqüências bastante diversas para a transformação institucional segundo cada teoria:

In the top down view, the political leadership can start with a blank slate, tearing up the old laws and making new laws at any time (as was attempted in the French Revolution). The bottom up view sees current institutions as heavily constrained by previous institutions. Institutional change in the bottom up view is always gradual, evolutionary rather than revolutionary.

Como aponta Easterly (2008), o sucesso de um modelo institucional encontrado em um país desenvolvido depende de uma série de instituições que evoluíram de modo *bottom up*, isto é, de baixo para cima. Desse modo, uma tentativa de introduzir, em países em desenvolvimento, instituições formais que funcionam num país desenvolvido sem que estejam presentes os fatores *bottom up* que as sustentam, acabaria por não replicar o sucesso daquele modelo (EASTERLY, 2008, p. 96).

Como ressaltado no capítulo anterior, a tentativa de se impor aos países pobres uma receita institucional pré-concebida com o melhor caminho para o desenvolvimento encontrou grandes dificuldades. Diferentemente desta teoria, outros autores ressaltam a importância do conhecimento local e da participação para se obter melhores instituições. Dani Rodrik (1999, pp. 15-16) enfatiza que as instituições devem ser, o quanto possível, desenvolvidas localmente, com base na experiência, conhecimento local e experimentação.

Segundo resalta Peter Evans (2004, p. 31):

A number of economists, including Dani Rodrik and Amartya Sen, have argued that, instead of imposing a "one best way" based on the supposed experience of

now-developed countries, we should be seeking ways to foster institutions that improve citizens' ability to make their own choices.

A abordagem *bottom up* apresentada por Dani Rodrik (2000) apresenta as instituições de participação política como “meta-instituições” que, ao utilizarem-se do conhecimento local, ajudam a construir melhores instituições. Esta perspectiva favorece a compreensão da relação entre descentralização e desenvolvimento, ao ressaltar a importância do conhecimento local para que as instituições possam ser aperfeiçoadas. O conteúdo da relação entre descentralização e desenvolvimento será o objeto de estudo deste capítulo.

Como já mencionado, diferentes perspectivas em relação a este arranjo institucional são encontradas na literatura. Alguns autores, baseados nas obras de Tiebout (1956) e Oates (1972), relacionam a descentralização com aumento da eficiência alocativa e apresentam-na como a solução ideal para os problemas mais diversos, como corrupção¹⁰, ineficiência, entre outros, sem levar em conta condições específicas de diferentes países. Para esta teoria, a descentralização resultaria, sempre, em aumento de eficiência da Administração. Portanto, o controle sobre a governança dos serviços públicos deveria ser delegado àqueles que possuem as informações a respeito das necessidades locais e também o incentivo para contribuir para melhores prestações¹¹.

Por outro lado, pode-se encontrar também autores e ativistas políticos que entendem a descentralização como um fim em si mesmo. Para esta teoria, as decisões tomadas num arranjo institucional descentralizado serão mais legítimas por ocorrerem mais próximas aos cidadãos. Esta perspectiva ressalta que democracias mais efetivas necessitam de forte participação democrática local. A prática da democracia no nível local, ademais, permite um aprendizado das regras de deliberação e resolução de conflitos de um sistema democrático. A descentralização política, portanto, deveria promover democracias mais fortes e melhores (GRINDLE, 2009, p. 7).

¹⁰ A relação entre descentralização e corrupção será melhor analisada no item 4.2.3, *infra*.

¹¹ Por razões semelhantes, teóricos neoliberais apontaram a descentralização como um importante meio de se reparar décadas de estratégias de desenvolvimento “estatista” que resultavam em baixo crescimento e altos níveis de corrupção (GRINDLE, 2009, p. 7).

Este capítulo, primeiramente, apresenta a transformação no conceito de descentralização (seção 3.1). Em seguida, apresenta a descentralização conforme seu sentido jurídico (seção 3.2), depois, quanto aos objetivos político (seção 3.3) e econômico (seção 3.4). Em seguida, será ressaltada a fundamentação teórica da descentralização e sua relação com a análise do desenvolvimento econômico, utilizando-se da variável comum participação política (seção 3.5).

3.1.

Transformações no debate sobre a descentralização

Nota-se, nas diferentes teorias que fundamentam a descentralização, uma expectativa de que a atuação do governo central deveria diminuir através do processo de descentralização e de que a divisão das atribuições entre poder central e poder local deveria ser feita conforme a “vantagem comparativa” de cada um (TENDLER, 1998, p. 23). Deve-se, entretanto, destacar que a idéia de descentralização sofreu grandes transformações recentemente, principalmente relacionadas à mudança no pensamento a respeito do conceito de governança.

A concepção inicial de descentralização estava relacionada somente com a redistribuição de autoridade entre níveis de governo baseada na teoria do federalismo fiscal, porém mais tarde esta reforma foi inserida na discussão a respeito do próprio papel que deve ser atribuído ao governo, setor privado e sociedade civil (CHEEMA; RONDINELLI, 2007, p.1). A mudança no significado da descentralização reflete-se na dificuldade de se definir este conceito. De fato, o termo é usado para descrever várias formas de transformação no papel do governo central. Como ilustram G. Shabbir Cheema e Dennis A. Rondinelli (2007, p. 2):

The first wave of post-World War II thinking on decentralization, in the 1970s and 1980s, focused on deconcentrating hierarchical government structures and bureaucracies. The second wave of decentralization, beginning in the mid-1980s, broadened the concept to include political power sharing, democratization, and market liberalization, expanding the scope for private sector decisionmaking. During the 1990s decentralization was seen as a way of opening governance to wider public participation through organizations of civil society.

Com base no debate apresentado no capítulo anterior a respeito das teorias de desenvolvimento, foi possível notar que, inicialmente, grande parte das

análises contavam com a atuação de um poder central unificado que pudesse organizar a economia, política e administração dos países em desenvolvimento. Além disso, pode-se ressaltar também que muitos políticos enfatizam a prevalência do governo central com o fim de manter a estabilidade política. Políticas de centralização oferecem benefícios no curto prazo: ganhos materiais e políticos para as elites que detêm o poder (RONDINELLI et al., 1983, p. 6). Esta tendência à centralizar, no entanto, começou a ser revertida no final dos anos 70, principalmente em razão da insuficiência financeira dos governos e por pressões sociais que demandavam uma redistribuição do poder que incluísse grupos politicamente excluídos.

A descentralização tornou-se, portanto, um conceito que encampa objetivos muito distintos. Espera-se que os governos descentralizados sejam mais eficientes em razão da proximidade com os cidadãos. Presume-se que esta proximidade vá permitir ao poder público melhor acesso às demandas locais e favorecer maior controle social sobre as decisões governamentais. Pranab K. Bardhan (2005, p. 112) ressalta o argumento baseado na “vantagem da informação”:

[I]n practice, the local governments still retains the informational advantage because of political accountability. In democratic countries local politicians may have more incentive than national or provincial politicians to use local information, since local politicians are answerable to local voters, whereas the national and provincial politicians have wider constituencies (so that local issues may get diluted).

Governos locais possuem melhores meios (informação) e melhores incentivos (eleitores), como sintetiza Bardhan (2005, p. 113). No entanto, raramente os governos dos países em desenvolvimento adotaram o caminho da descentralização por razões predominantemente econômicas. A descentralização, muitas vezes, é almejada como um objetivo político em si, associada a objetivos como autonomia, deliberação democrática, participação popular e *accountability* (RONDINELLI et al., 1983, p. 12).

Da mesma forma que se observa uma diversidade de argumentos que justificam a escolha pela descentralização, os resultados encontrados com a sua implementação não são homogêneos. A implementação de programas de descentralização encontrou dificuldades quanto à qualificação técnica dos oficiais de governos locais e problemas de captura do poder pelas elites locais e corrupção

(BARDHAN, 2005, p. 114). Ademais, em alguns casos o endividamento dos governos locais em razão do aumento das atribuições tornou-se responsabilidade dos governos centrais, causando preocupações em relação ao aumento da dívida fiscal e instabilidade macroeconômica, e decepção quanto à falta de iniciativa dos governos locais em aumentar a renda local (GRINDLE, 2009, p. 8). Após o otimismo inicial, que pode ser comparado ao otimismo do determinismo institucional (2.6.1, *supra*), observou-se que resultados empíricos da descentralização não apresentaram tantos benefícios quanto as teorias haviam antecipado. Conseqüentemente, as expectativas quanto ao impacto da descentralização são apresentadas, atualmente, de forma mais cautelosa.

3.2.

Sentido jurídico da descentralização

Grande parte da literatura sobre descentralização está relacionada a estudos sobre o federalismo e, mais especificamente, sobre a teoria do federalismo fiscal¹². Certamente, a relação da descentralização com o federalismo é notável e este constitui um importante mecanismo para redistribuição do poder estatal em razão da sua facilidade de acomodar a dinâmica da descentralização. Por esta razão, e para melhor fundamentar o percurso até a análise do caso brasileiro, será concedida atenção privilegiada ao federalismo e sua relação com o processo de descentralização. No entanto, se a descentralização for definida como um processo, e não como uma descrição estática de um sistema político (FALLETI, 2005, p. 328), é possível afirmar que esta pode ocorrer também em outros regimes, por meio de estruturas complexas que redefinem a distribuição do poder decisório, o controle sobre gastos e arrecadação de impostos, bem como a responsabilidade administrativa (NORRIS, 2008).

¹² Na Europa, a discussão recebe também grande atenção no âmbito da discussão sobre o princípio da subsidiariedade. Trata-se, de fato, de uma abordagem que pode trazer grande contribuição, especialmente por fornecer um critério para a distribuição das competências entre as diversas estruturas de poder. Entretanto, este tema exige uma abordagem específica, que não será possível desenvolver neste trabalho.

A respeito do princípio da subsidiariedade no contexto europeu, veja-se, dentre outros: VITTADINI (2003); QUADROS (1995). E para a discussão do princípio no Brasil, veja-se, dentre outros: BARACHO (1995); TORRES (2001); PIRES (2000).

Assim, tanto um estado unitário quanto um estado composto podem utilizar-se de alguma forma de descentralização administrativa, que irá permitir a desejada “relativa autonomia regional” (ZIMMERMANN, 1999, p. 14). Ademais, como afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006, p. 292), a descentralização é um princípio que informa o direito público como um todo. No âmbito da Administração Pública, no entanto, é que o princípio atua mais amplamente:

(...) em sua expressão *orgânico-funcional*, informando a divisão administrativa *territorial* (regiões, distritos, subdistritos, zonas e bairros), a *burocrática* (desconcentrações ministeriais, de secretarias de Estado, de órgãos de secretaria e de assessoramento diretos, de departamentos, de divisões, de repartições, de serviços, de órgãos autônomos e semi-autônomos), a *funcional* ou *institucional* (autarquias) e, até, a *delegação* a entidades com personalidade de direito privado (paraestatais, concessionárias, permissionárias e entidades de colaboração, em geral).

Estas diversas modalidades de descentralização serão analisadas a seguir. Para se estudar a transferência de autoridade para o poder local, é necessário investigar o tipo de autoridade que está sendo realocada. Segundo este critério, três tipos de descentralização podem ser identificados: descentralização **política**, **administrativa** e **fiscal**. Por outro lado, pode-se classificar a reforma também quanto ao tipo de política adotada para a transferência de autoridade, isto é, distinguindo-se entre **desconcentração**, **delegação** e **devolução**. Estas diferenças serão tratadas com mais atenção a seguir.

3.2.1.

Classificação quanto à autoridade transferida

A distinção quanto à autoridade que é transferida do governo central por meio do processo de descentralização ajuda a compreender este arranjo institucional conforme o seu efetivo impacto no que se refere ao aumento de poder no plano subnacional, ou seja, permite avaliar se a política adotada resultou, de fato, numa transformação no equilíbrio de poder intergovernamental (FALLETI, 2005).

A **descentralização administrativa** ocorre por meio da transferência da autoridade sobre a gestão e prestação de serviços públicos, como educação e saúde, para governos locais. Pode incluir a transferência de poder decisório (caso

em que haveria também descentralização política), mas esta não é condição necessária (FALLETI, 2005, p. 329). Além disso, o serviço delegado pode ser financiado diretamente pelo próprio poder local, ou receber fundos do governo central. Neste último caso, a descentralização administrativa coincide com a descentralização fiscal (FALLETI, 2005, p. 329).

Pode-se observar, desde já, que a descentralização administrativa pode ocorrer também num sistema unitário, ao contrário da descentralização política, estudada a seguir, que é encontrada sobretudo em sistemas federativos. Segundo Paulo Bonavides, ocorre a descentralização administrativa em estado unitário “quando se admitem órgãos locais de decisão sujeitos a autoridades que a própria comuna, departamento, circunscrição ou província [...] venham a instituir” (*apud* ZIMMERMANN, 1999, p. 166).

A **descentralização fiscal** pode ocorrer segundo diferentes arranjos institucionais, como transferência de recursos do governo central, criação de novos impostos no plano local ou delegação da autoridade sobre um imposto anteriormente de competência do governo central (FALLETI, 2005, p. 329). Se a descentralização administrativa representa a transferência para o governo local da realização do serviço, a descentralização fiscal está ligada ao pagamento pelos custos deste serviço, por meio do aumento de recursos ou pela autonomia fiscal dos governos subnacionais.

Há uma variação entre os países quanto à quantidade de recursos transferidos do governo central para estados e municípios, bem como uma variação em relação às regras que determinam as transferências e a extensão do controle do governo central (GARMAN et al., 2001, p. 207). Christopher Garman, Stephan Haggard e Eliza Willis (2001, p. 209) apontam para a presença de interesses conflitantes entre os diferentes níveis de governo. Por um lado, notam que o presidente possui interesse em controlar os recursos, por assumir classicamente uma função redistributiva, mas também por razões políticas como vencer eleições e controlar coalizões.

Consequentemente, observam, o presidente teria mais incentivos para transferir responsabilidades do que os recursos para realizá-las. Por outro lado, governadores buscam limitar a discricionariedade presidencial e expandir o seu

controle sobre os recursos. Os autores ressaltam que a relação existente entre políticos dos diferentes níveis de governo possui relevância para a estrutura fiscal, de modo que muitas dificuldades encontradas em algumas experiências de descentralização devem-se à estrutura de incentivos políticos (GARMAN et al., 2001, p. 235). Esta questão será aprofundada neste trabalho quando se tratar da experiência brasileira (capítulo 3).

Por fim, a **descentralização política** não está restrita à transferência de prestação ou autoridade financeira quanto a um serviço público determinado, caracterizando-se pela transformação no espaço para representação das políticas locais, ativando-se a autoridade política ou instrumentos eleitorais de governos subnacionais (FALLETI, 2005, p. 329). O caráter distinto da descentralização política é ressaltado por Augusto Zimmermann (1999, p. 42):

Quando o governo central limita-se a dirigir os serviços gerais, deixando a direção dos demais serviços às respectivas localidades, ele realiza apenas a descentralização administrativa. Muito além disso, no sistema federativo as funções regionais são efetivamente autônomas, estando o governo regional dotado de órgãos legislativos e judiciários independentes, que possibilitam uma maior participação política dos cidadãos.

A descentralização política, portanto, é encontrada especialmente no âmbito de um sistema federativo, visto que “as regiões não somente procedem de forma administrativamente descentralizada, bem como estão a representar pessoas jurídicas integrantes da estrutura político-constitucional da Federação” (ZIMMERMANN, 1999, p. 153).

O arranjo institucional brasileiro será analisado na seção 4.1, *infra*, com base na classificação da descentralização conforme os três tipos apresentados acima. Deve-se ressaltar, no entanto, que outras classificações são possíveis¹³. Daniel Treisman (2002) elabora índices que avaliam a organização governamental por meio de uma variável federal (a existência ou não de uma constituição) e medindo o número de planos verticais de governo (planos central, regional e local, por exemplo). O autor aponta para seis significados de descentralização encontrados na literatura: descentralização vertical, descentralização do poder decisório, descentralização da nomeação, descentralização eleitoral,

¹³ Para uma revisão da literatura sobre descentralização e organização das diversas classificações, veja-se GUIMARÃES, 2002.

descentralização fiscal e descentralização do pessoal¹⁴. A classificação escolhida neste trabalho, no entanto, permite avaliar os diferentes tipos de autoridade transferidos pela descentralização, facilitando a compreensão das transformações no balanço de poder entre as esferas de governo, também no caso brasileiro, que será estudado adiante.

3.2.2.

Classificação quanto ao instrumento do direito administrativo

Após a primeira classificação apresentada, baseada no tipo de autoridade, é preciso ainda diferenciar os principais mecanismos de descentralização encontrados no direito administrativo, que irão influenciar o volume de responsabilidades e discricionariedade transferidas.

Será utilizada a classificação segundo a política adotada para a transferência de autoridade elaborada por Rondinelli, Nellis e Cheema (1983), devendo-se observar a especificidade dos instrumentos do direito administrativo brasileiro. Ainda que a distinção apresentada seja importante, deve-se ressaltar que, normalmente, os governos se utilizam de mais de um instrumento diferente ao mesmo tempo (GRINDLE, 2009, p. 4). A literatura classifica os instrumentos em **desconcentração**, **delegação** e **devolução** (RONDINELLI et al., 1983).

A **desconcentração** trata da redistribuição das atividades centrais para órgãos periféricos dentro de uma mesma pessoa jurídica, de modo que são mantidos os vínculos de hierarquia entre os órgãos envolvidos, não sendo possível falar propriamente em autonomia (MEDAUAR, 2006, p. 52). Trata-se de uma redistribuição interna de competências por parte de uma pessoa jurídica da Administração Pública Direta ou Indireta.

Rondinelli, Nellis e Cheema (1983, p. 14) ressaltam que a desconcentração é a transferência do volume de trabalho de oficiais localizados no governo central para órgãos localizados fora da capital nacional, podendo ser acompanhada de atribuição de certo nível de discricionariedade para planejamento e

¹⁴ No original: vertical decentralization, decisionmaking decentralization, appointment decentralization, electoral decentralization, fiscal decentralization, personnel decentralization.

implementação e projetos, desde que cumpra as orientações do órgão central. Desde o início dos anos 70, esta foi a forma mais utilizada de descentralização por países em desenvolvimento, dentre os quais Indonésia, Marrocos, Paquistão, Filipinas, Sri Lanka, Tailândia e Tunísia (RONDINELLI et al., 1983, p. 15). O que caracteriza os diversos processos de desconcentração existentes é a transferência das funções do governo central para o plano local que permanece dentro da estrutura do governo central (RONDINELLI et al., 1983, p. 19).

A **delegação** é transferência de responsabilidades gerenciais para órgãos que estão fora da estrutura burocrática central (RONDINELLI et al., 1983, p. 19). Por esta razão, espera-se que as prestações públicas delegadas sejam implementadas de modo mais eficiente. Segundo Rondinelli, Nellis e Cheema (1983, p. 20):

It is assumed that autonomy or semiautonomy will free the organizations to which functions are delegated from the cumbersome or patronage-ridden personnel regulations, rigid and incentiveless bureaucratic pay scales, and unproductive work habits frequently found in the regular civil service.

Este mecanismo de descentralização foi freqüentemente utilizado por países em desenvolvimento, permitindo aos governos a promoção de serviços essenciais de modo mais eficiente, porém mantendo certo grau de supervisão sobre eles (RONDINELLI et al., 1983, p. 22).

No direito brasileiro, a descentralização administrativa corresponde à distribuição de atividades decorrentes do ente central (DI PIETRO, 1999, p. 337). Esta pode ocorrer por meio de dois mecanismos: *outorga* e *delegação*¹⁵. A outorga é o mecanismo que o estado possui para descentralizar funções da Administração Direta para a Administração Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas). A delegação pode ocorrer por meio da concessão, permissão ou autorização temporária para a execução de um serviço público por agentes privados.

A **devolução** é a criação ou fortalecimento de unidades subnacionais cujas atividades estão fora do controle direto do governo central. Isto é, com a devolução, as unidades subnacionais tornam-se autônomas e independentes do governo central (RONDINELLI et al., 1983, p. 24). Nota-se, no entanto, que a

¹⁵ A classificação de Rondinelli, Nellis e Cheema (1983) não distingue entre os dois mecanismos de descentralização administrativa, tratando apenas de “delegation”. Esta distinção, no entanto, é importante no direito administrativo brasileiro e será utilizada neste trabalho.

devolução do poder é efetivada a partir de um centro único, de modo que se trata de mecanismo normalmente associado a governos unitários. No entanto, é possível oferecer um paralelo com sistemas federativos.

No sistema federativo, as múltiplas esferas de governo não estão acima ou abaixo. Esta distinção é ilustrada pela análise de Arend Lijphart sobre a definição de Daniel J. Elazar, que vê o federalismo como “a distribuição fundamental do poder entre múltiplos centros (...), não a devolução de poderes a partir de um centro único, ou em direção à base de uma pirâmide” (LIJPHART, 2003, p. 214). A análise da relação entre descentralização e federalismo será apresentada na seção 3.2.3, *infra*. O federalismo pode ser compreendido como um dos mecanismos de implementação da descentralização e será analisado separadamente para permitir uma melhor compreensão do contexto brasileiro, que será analisado no capítulo 3 seguinte.

Por fim, deve-se indicar que a privatização também pode ser considerada como mecanismo de descentralização, utilizada por governos que decidem transferir suas responsabilidades em relação a determinadas funções para organizações da sociedade civil ou empresas privadas (Rondinelli et al., 1983, p. 28). Trata-se de instrumento de descentralização econômica. Neste estudo, porém, esta classificação não será explorada com atenção, visto que a presente pesquisa volta-se para a análise da organização do poder dentro da estrutura do estado.

3.2.3.

Relação com o federalismo

A relação entre descentralização e federalismo é objeto de ampla investigação. Além das dificuldades já apontadas em relação à classificação dos processos de descentralização, nota-se que a definição de federalismo não é algo simples. Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p. 31) destaca as análises de Daniel Elazar (1987) e Vincent Ostrom (1994), que procuram ressaltar traços específicos da organização política do federalismo em contraste com o sistema unitário. No entanto, estas análises descrevem especialmente o federalismo dual,

como aquele encontrado nos Estados Unidos, caracterizado pela independência e soberania dos poderes dos estados (ALMEIDA, 2005, p. 32).

Nota-se que, desde sua origem, o federalismo possui uma característica de distribuição e limitação do poder político central, fundamentado em uma proposta de liberdade e participação política. Neste sentido, a respeito da diferença entre uma república simples e o sistema federal dos Estados Unidos, Madison (1993, p. 351), em 1788, argumenta:

Numa república simples, todo o poder concedido pelo povo é submetido à administração de um governo único, e a usurpação é evitada por uma divisão do governo em braços independentes e separados. Na república composta da América, o poder concedido pelo povo é primeiro dividido entre dois governos distintos e depois a porção que coube a cada um é subdividida pelos braços independentes e separados. Disto provém uma dupla segurança para os direitos do povo. Os diferentes governos vão se controlar um ao outro, ao mesmo tempo em que cada um será controlado por si mesmo.

Neste sentido, Augusto Zimmermann (1999, p. 54) ressalta que o federalismo norte-americano possui uma caracterização distinta dos demais que seria decorrente de fatores históricos, de modo que pode ser classificado como federalismo por agregação. Neste caso, ordens políticas independentes constituíram a união federativa, porém a independência de cada ordem é preservada. Por outro lado, o federalismo por desagregação surge de um estado unitário que é transformado em federação. Por esta razão, prevaleceria uma maior tendência centralizadora nos federalistas por desagregação, que “faz supor uma mera concessão do poder central para a existência da descentralização política” (ZIMMERMANN, 1999, p. 54).

Contemporaneamente, as federações são marcadas por outras características. Por um lado, aponta-se para uma tendência geral centralizadora e, por outro, deve-se destacar que o federalismo contém mecanismos internos que asseguram a conservação de certo grau de descentralização. Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p. 32):

(...) apesar de um certo grau de centralização caracterizar as formas existentes de federação, todas possuem mecanismos que impedem sua transformação em estado unitário. Em outras palavras, sob regime democrático, as federações possuem um desenho institucional que multiplica pontos de veto e assegura algum grau de não-centralização

De todo modo, pode-se concluir que o federalismo é o modelo que melhor se adequa à dinâmica da descentralização política, “num sistema de efetiva acomodação dos interesses gerais e específicos” (ZIMMERMANN, 1999, p. 41).

Ressalta-se, ademais, uma importância atribuída especialmente ao sistema de federalismo fiscal. Para a teoria tradicional do federalismo fiscal, o governo central deveria ter a responsabilidade pela função de estabilização macroeconômica e de redistribuição de renda por meio da assistência aos pobres (OATES, 1999, p. 1121). Às esferas de governo descentralizadas, por outro lado, seriam atribuídas as funções de prestação de serviços e bens cujo consumo encontra-se limitado às suas jurisdições (OATES, 1999, p. 1121). Esta perspectiva relaciona-se, especialmente, com o argumento econômico da descentralização, que será analisado na seção 3.4, *infra*.

Arend Lijphart (2003) aponta, ainda, para duas outras características do federalismo que são importantes para o estudo da descentralização. Em primeiro lugar, afirma que o federalismo tende a ser adotado em países relativamente grandes e de sociedades plurais, onde o federalismo “desempenha a função especial de dar autonomia a minorias étnicas” (LIJPHART, 2003, p. 222). Esta característica pode ser relacionada ao sentido político da descentralização, especialmente em relação ao aumento do controle da sociedade sobre o governo. Além disso, aponta para a possibilidade de que as unidades constituintes das federações experimentem formas diferentes de governo, apesar de que, normalmente, “encontramos um quase total isomorfismo tanto entre as formas de governo centrais e de unidades componentes quanto entre as das unidades componentes em cada país” (LIJPHART, 2003, p. 224). Esta possibilidade de experimentação pode ser relacionada com o sentido econômico da descentralização, visto que, com base na idéia de eficiência alocativa, se espera que o governo local apresente soluções específicas voltadas para o melhor atendimento às demandas locais.

No capítulo seguinte, os conceitos apresentados até aqui serão aprofundados com a análise do sistema federativo e do arranjo institucional encontrados no Brasil. Espera-se que a investigação do caso brasileiro permita ir além das classificações que a teoria apresenta. Além da análise dos mecanismos

institucionais da descentralização, no entanto, é preciso prosseguir um pouco mais no estudo das teorias, que precisam responder a questões como os objetivos da descentralização (seções 3.3 e 3.4, a seguir) e apontar algumas correlações entre descentralização e o desenvolvimento.

3.3.

Sentido político da descentralização

Para teóricos liberais clássicos, como Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill, a descentralização seria um modo de distribuição do poder político, voltado para a finalidade de que, em uma escala limitada, este poder pudesse ser exercido por um grupo maior de cidadãos, ressaltando a importância do “local” para a democracia (KULIPOSSA, 2004, p. 769). A descentralização surge, portanto, vinculada a uma idéia de democracia local, a qual permanece presente nos estudos sobre o tema ainda hoje.

Em muitos países, o debate a respeito da descentralização não foi iniciado por uma preocupação com a eficiência das prestações públicas, mas sim por pressões políticas por parte da sociedade que buscava a redemocratização do poder estatal. As recentes transições para governos descentralizados estão ligadas, muitas vezes, ao aumento da organização e manifestação de grupos historicamente excluídos do debate político que passaram a exigir uma redistribuição do poder central dos governos (DILLINGER; FAY, 1999, p. 19). Pressões políticas teriam sido, portanto, o motor da descentralização (LITVACK; SEDDON, 1998) e a importância desta circunstância reflete-se no fato de que um argumento constantemente apresentado em defesa da descentralização é o seu potencial benefício para a democracia participativa. Além da redistribuição do poder na própria estrutura governamental com o objetivo de contribuir para a eficiência da Administração, a descentralização surge como resposta à exigência de aumento do controle que a sociedade exerce sobre os governos.

Jessica Seddon (1999, p. 15), explicita a importância da relação entre participação e descentralização, apresentando uma classificação que conecta os

dois conceitos e permite identificar a participação política não somente como meio, mas também como fim da descentralização:

Participation and decentralization have a symbiotic relationship. On the one hand, successful decentralization requires some degree of local participation. Subnational governments' proximity to their constituents will enable them to respond better to local needs and efficiently match public spending to private needs only if information flows between citizens and local governments. On the other hand, the process of decentralization can itself enhance the opportunities for participation by placing more power and resources at a closer, more familiar, more easily influenced level of government. In environments with poor traditions of citizen participation, decentralization can be an important first step in creating regular, predictable opportunities for citizen-state interaction.

Como afirmado, os benefícios da descentralização estão ligados à expectativa de que a proximidade entre o governo local e os cidadãos irá permitir uma maior mobilização e alocação de recursos mais eficiente dentro do poder público. Além disso, a possibilidade de experimentação no nível local poderia levar a respostas mais criativas para os problemas específicos. Por fim, espera-se que a descentralização apresente mais oportunidades para a participação dos cidadãos nas decisões locais (BERGH, 2004, p. 781). Um dos elementos essenciais da idéia de descentralização, portanto, é o conceito de “interesse local”, distinto do interesse nacional (ZIMMERMANN, 1999, p. 162). Segundo esta perspectiva, a descentralização contém uma dimensão pluralista, visto que cada local pode dar às suas necessidades específicas uma resposta mais adequada.

Para a realização deste objetivo da descentralização, uma condição fundamental seria a autonomia dos governos locais, tanto administrativa quanto financeira. Do contrário, permanecem sob controle do governo central e limita-se o objetivo político da descentralização. Espera-se que a maior proximidade das instâncias decisórias em decorrência da 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.

Como observado, o debate sobre descentralização confere um lugar de destaque à questão da participação popular, em oposição a um modelo centralizador que “confere prioridade à unidade do corpo político, sob a forma de uma vontade una e genérica” (ZIMMERMANN, 1999, p. 172). Além de se apontar para efeitos positivos da participação para os governos, espera-se que esta traga benefícios também para os cidadãos, por meio do chamado

“empoderamento”. A participação permite aos cidadãos que assumam mais responsabilidades, organizem iniciativas autônomas e produzam casos de liderança comunitária voltados para a necessidade de produzir mudança (KULIPOSSA, 2004, p. 775). Neste sentido, a descentralização pressupõe um aprofundamento da democracia por meio da construção de novas formas de participação pública. Visa, portanto, não somente à eficiência como também à equidade.

Não obstante os argumentos que sustentam a relação entre descentralização e democracia, dificuldades também costumam ser apontadas diante da experiência de alguns países. Ressalta-se que não há uma garantia de que a implementação da descentralização será automaticamente acompanhada de benefícios para o fortalecimento da democracia. Isto significa que democracia e descentralização não estão ligadas por uma relação de causalidade, podendo tratar-se de eventos correlatos, decorrentes de um terceiro fator, como a presença de mecanismos de controle dos burocratas pela sociedade ou uma cultura de participação cívica previamente existentes. Certamente é ainda necessário o aprofundamento da pesquisa empírica e teórica a respeito da relação entre descentralização e democracia. De todo modo, estas preocupações fortalecem um importante argumento deste trabalho: de que a descentralização não pode ser considerada como uma reforma positiva *a priori*, devendo ser acompanhada de outras reformas e levando-se em conta o contexto político e social.

Conforme ressaltam Christian Lessmann e Gunther Markwardt (2009), as visões que apontam para um impacto positivo da descentralização no sistema político atribuem um importante papel para a circulação de informação e capacidade de monitoramento dos burocratas. Segundo concluem (LESSMANN; MARKWARDT, 2009, p. 12):

We find that in countries with effective monitoring, competition-enhancing decentralization has a positive impact on the absence of corruption. Otherwise, if monitoring does not work, the positive effects of decentralization are outweighed by its negative effects, such as double marginalization, with increasing corruption as a result.

Não se tratando de uma instituição *a priori* benéfica, a descentralização deve ser acompanhada de outras reformas que possam reduzir seus riscos. Os

possíveis problemas apresentados pela literatura estão ligados à transferência da responsabilidade sem a correspondente autonomia sobre os recursos, fraca capacidade técnica e administrativa no plano local em relação ao governo central, resultando numa prestação de serviços mais ineficiente, e a possibilidade de que a descentralização resulte na captura dos benefícios e serviços pelas elites locais (BERGH, 2004, p. 782).

Em vista dos fatores positivos e negativos apontados, deve-se afirmar que a descentralização não pode ser tratada como um sistema institucional que irá gerar automaticamente efeitos positivos ou negativos. No entanto, é possível observar que, com base em seu sentido político, a descentralização poderia atuar como um instrumento favorável à democracia quando outras instituições funcionam adequadamente.

3.4.

Sentido econômico da descentralização

Do ponto de vista econômico, a discussão volta-se para o aspecto da eficiência resultante da administração e financiamento dos serviços públicos descentralizados. Além da expectativa de expansão da democracia, portanto, outro argumento a favor da descentralização 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 medidas oriundas do governo central (LITVACK et al., 2002, p. 6).

Desta forma, espera-se que os recursos públicos sejam realocados segundo as prioridades locais, aumentando a eficiência do estado. Assim, conjugando o papel da democratização com a exigência de prestação de serviços de modo eficiente, espera-se que a efetivação das políticas públicas no interesse da sociedade ocorra da melhor forma em regimes democráticos que permitam o acesso dos grupos interessados, comunicando suas demandas e participando da formulação das decisões administrativas (BHAGWATI, 2002, p. 156).

O teorema proposto por Wallace Oates (1972) estabelece, com base em argumentos de eficiência econômica, uma presunção a favor de prestações públicas descentralizadas. Segundo Oates (1972, p. 54):

(...) in the absence of cost-savings from the centralized provision of a [local public] good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions.

Ou seja, uma prestação de serviços uniforme, por parte do poder central, não levaria em conta as diferentes preferências e custos encontrados nas diferentes jurisdições. Espera-se, portanto, que a descentralização signifique uma divisão “ótima” de poderes entre os diferentes níveis de governo.

Pranab Bardhan (2002, p. 188) aponta para problemas institucionais específicos dos países em desenvolvimento, especialmente relacionados a mecanismos de monitoramento dos burocratas, indicando que estes são mais fracos em países de baixa renda. É difícil, como já indicado acima, afirmar aprioristicamente qual será o resultado da descentralização para países em desenvolvimento, podendo-se especular que a presença de mecanismos de *accountability* adequados colaboraria para diminuir a influência da corrupção em um regime descentralizado.

A razão pela qual espera-se que o governo local possa obter melhor informação é o mecanismo de *accountability* política. Segundo analisa Pranab K. Bardhan (1997, p. 47):

In democratic countries, local politicians may have more incentive to use local information than national or provincial politicians, since the former are answerable to the local electorate while the latter have wider constituencies where local issues may be diluted. Even in some authoritarian regimes, local politicians may be under more pressure than national politicians to be sensitive to local needs.

Espera-se, portanto, que a prática da *accountability* aumente a responsabilidade na tomada de decisões, o que levaria a um aumento de qualidade e eficiência dos gastos públicos. A expectativa seria que a descentralização – associada a mecanismos de participação local ou regional – poderia levar as decisões sobre políticas públicas para o poder mais próximo à sociedade, de modo

a melhorar a qualidade e eficiência das políticas empreendidas pela Administração¹⁶.

Outro aspecto da descentralização que pode ser ressaltado relaciona-se com um redirecionamento do poder para atores locais e do mercado. Para a teoria da escolha pública a descentralização é entendida, de fato, como uma forma de limitar a possibilidade de gastos excessivos por parte do governo (SOUZA, 1997, p. 12). Esta abordagem, no entanto, é de difícil aplicação para países em desenvolvimento, dado que nestes países o estado está amplamente envolvido na responsabilidade sobre o atendimento às necessidades sociais e na diminuição das desigualdades. Além disso, como será analisado no capítulo seguinte, observa-se a necessidade de intervenção do poder estatal também para contrapor-se à ameaça de captura do poder e dos ganhos públicos por parte de elites patrimonialistas locais. Estas dificuldades serão examinadas com mais atenção no próximo capítulo, tratando-se do contexto brasileiro.

3.5.

As diferentes funções da participação

Até aqui, foi possível observar que as teorias que sustentam haver uma relação entre descentralização e desenvolvimento podem ser agrupadas em dois grandes grupos, segundo dois objetivos principais: o objetivo político (fortalecimento da democracia) ou o objetivo econômico (melhoria da prestação de serviços públicos). É importante ressaltar que, com esta divisão, não se pretende afirmar que ao buscar um objetivo deva-se negar o outro, muito pelo contrário: estes argumentos encontram-se, na maioria das vezes, interligados. Para fins de análise, no entanto, esta classificação é útil pois permite uma melhor compreensão do que se pretende alcançar com a defesa da descentralização.

Para ambos os objetivos apresentados, encontrou-se um elemento comum, que é a expectativa de que a descentralização facilite a participação. Pode-se notar, no entanto, que cada perspectiva atribui à participação popular um

¹⁶ Neste sentido, veja-se: BARDHAN (2005).

significado diverso. A análise dos significados atribuídos à participação explícita que estas perspectivas estão relacionadas a definições de desenvolvimento diferentes. Como as concepções já foram apresentadas no capítulo 1, será apenas enfatizado o papel da participação popular para cada perspectiva e as suas implicações para a idéia de desenvolvimento.

Como observado na seção 3.3, *supra*, que trata da descentralização voltada para o objetivo político, (i) a finalidade do processo de desenvolvimento seria a promoção da democracia. Na medida em que contribui para o aumento da participação popular, a descentralização seria, portanto, positiva para o desenvolvimento. A segunda, voltada para o objetivo econômico, afirma que (ii) a relação entre participação e desenvolvimento é positiva e ocorre de forma instrumental. Neste sentido, a descentralização, ao facilitar a participação e o acesso dos cidadãos para comunicar seus interesses ao aparelho estatal, favorece a eficiência do setor público e contribui para a melhoria do bem estar social. Neste caso, a participação seria um meio no processo de desenvolvimento¹⁷.

3.5.1.

Democracia como desenvolvimento: a relação identitária

Como já afirmado, o debate que permeia as teorias de desenvolvimento tem buscado abarcar novas medidas que possam melhor refletir o que se espera deste difícil processo. Um dos entendimentos atuais mais importantes é aquele apresentado por Amartya Sen (2007), considerando o desenvolvimento um processo de expansão das liberdades reais individuais, que são o fim e o meio do processo de desenvolvimento. Este autor ressaltou a insuficiência da perspectiva que compreende o desenvolvimento somente como acumulação de riqueza, visto que esta não é a única variável que se deve considerar ao tratar-se de qualidade de vida e liberdades individuais (SEN, 2007, p. 28).

¹⁷ Há também uma importante discussão que trata da democracia como um resultado do desenvolvimento econômico. Neste sentido, o padrão de vida da população determinaria sua propensão a sustentar um regime democrático. Esta análise, porém, não constitui objeto deste trabalho. Sobre esta análise, veja-se Lipset (1959).

Conforme esta concepção mais ampla de desenvolvimento que incorpora o bem-estar social – e ressalta a importância de liberdades políticas e civis – a democracia que assegure tais liberdades estaria, por definição, contribuindo para o processo de desenvolvimento. Sen (2007, p. 33) reafirma a importância instrumental das liberdades para o crescimento, mas acrescenta que elas são também importantes por si mesmas, enquanto elementos constitutivos da liberdade humana. Neste sentido, a democracia contém um valor em si, que vai além de sua função instrumental para o desenvolvimento.

Afirmando a importância das instituições para o processo de desenvolvimento, Sen (2005) propõe considerá-las meios para a expansão das liberdades e defende que o desenvolvimento não se resume ao aumento da renda per capita. Neste sentido, políticas públicas e liberdades se reforçam mutuamente, visto que não somente as prestações contribuem para o aumento das capacidades individuais, como também as liberdades participativas da sociedade influenciam o processo de elaboração de políticas públicas. Sen (2007, p. 175) ressalta que “a intensidade das necessidades econômicas aumenta – e não diminui – a urgência das liberdades políticas”.

Pode-se extrair desta perspectiva, portanto, que a descentralização estaria relacionada com o desenvolvimento na medida em que contribui para o fortalecimento da democracia, que é entendida como um fim em si mesma. Uma vez que a capacidade participativa é colocada como um componente da definição de desenvolvimento, a expansão dos instrumentos de participação popular confirmam o objetivo de remoção das privações de liberdade. Reafirma-se a idéia de democracia, que também passa a ser considerada um componente do processo de desenvolvimento.

3.5.2.

Relação instrumental: a qualidade das instituições

Esta tese fundamenta a hipótese de que a expansão da participação democrática – por meio de mecanismos como voto, audiências públicas, controle social da gestão de recursos (que estão dentre os benefícios esperados de um

processo de descentralização) – contribui para o desenvolvimento por trazer um aumento de eficiência para a Administração Pública e permitir melhor atendimento às demandas sociais.

É especialmente ao se tratar da qualidade das instituições, que entra a importância da participação democrática com seu papel instrumental para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, pela sua capacidade de traduzir as demandas dos cidadãos em prestações mais adequadas por parte do poder público. Outro benefício associado à democracia está no incentivo gerado pela possibilidade de perda do poder político, de modo que os políticos estariam mais inclinados a considerar as preferências dos eleitores. Além disso, espera-se do governo democrático uma maior transparência, que também deveria contribuir para um ganho de eficiência do poder público.

Sabe-se que crescimento econômico é necessário, porém não é suficiente para o desenvolvimento. O economista Jagdish Bhagwati (2002, p. 156) reforça que o atendimento às demandas sociais por parte do estado somente poderão ser oferecidas pelos governos se houver crescimento econômico, mas o uso dos recursos conforme as necessidades sociais exigem que o sistema político ofereça incentivos para traduzi-las em demandas efetivas:

I would say that democratic regimes that are characterized by structures and processes that provide effective access by the groups, often on the economic periphery, who are to profit most from those social programs, are more likely to have such social needs translated into effective demands.

Esta análise, portanto, confirma a importância de mecanismos de participação popular que permitam agregar as informações originadas na sociedade para construir instituições que sustentem o processo de desenvolvimento. Neste sentido, Dani Rodrik (2000, p. 19) propõe pensar as instituições de participação política como “meta-instituições” que extraem e agregam o conhecimento local e, portanto, ajudam a construir melhores instituições. Segundo estas análises, portanto, espera-se obter (a) alocação mais eficiente de recursos (ou seja, melhor utilização dos frutos do crescimento econômico), (b) melhores políticas públicas (contribuindo para uma melhor qualidade de vida) e (c) melhores instituições que, por sua vez, vão gerar melhores políticas públicas e alocação mais eficiente de recursos.

Observa-se com esta teoria que a participação pode favorecer a construção de instituições que melhor traduzem as necessidades sociais, contribuindo para uma prestação mais eficiente de serviços públicos, que pode contribuir para melhorar qualidade de vida para a população. Diferentemente da primeira tese analisada, para a qual a democracia é entendida como um fim em si, em razão de atender a um princípio de participação inerente aos indivíduos, esta segunda corrente afirma que a democracia é importante na medida em que serve como um instrumento para melhorar as prestações do estado. Por sua vez, a descentralização possui uma relação instrumental com o desenvolvimento, na medida em que sua implementação favorecer o aumento da participação e ajudar a construir melhores instituições.

3.6.

Observações sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento

O objetivo da seção anterior foi apresentar os parâmetros gerais de duas teses que participam da discussão sobre os efeitos da participação para o desenvolvimento econômico e seu reflexo no debate sobre a importância da descentralização. Alguns autores, portanto, procuram demonstrar uma relação positiva entre descentralização e desenvolvimento, seja (i) por entenderem que a democracia é um bem que integra a definição de desenvolvimento, seja (ii) ressaltando a importância de mecanismos específicos (que permitem uma alocação mais eficiente de recursos e formas de confrontar a satisfação dos cidadãos com as decisões do governo).

Deve-se destacar, entretanto, que pouco se sabe sobre os determinantes do crescimento de modo geral (como demonstra a discussão teórica apresentada no capítulo 1) e os estudos empíricos revelam uma dificuldade em sustentar uma relação causal entre democracia e desenvolvimento. Ademais, a democracia, em si, não é um instrumento para geração de riqueza, devendo ser associada a liberdades econômicas, para que se alcance o crescimento econômico e o desenvolvimento buscados. Segundo o economista Jagdish Bhagwati (2002, p. 159):

Democracy without markets is unlikely to deliver significant growth. Even if a country's democratic institutions facilitate the creation of new ideas and new technologies, the ability to translate those ideas and know-how into effective innovation and productive efficiency is handicapped by the absence of markets.

Por outro lado, a democracia parece confirmar o seu papel de fornecer mecanismos que comunicam as demandas sociais para o interior do estado e esta importante função está ligada aos objetivos da descentralização. Não se pretende equiparar descentralização e democracia. Contudo, pode-se ressaltar, com base principalmente na abordagem apresentada por Dani Rodrik (2000) que, se a descentralização puder funcionar como um mecanismo para a apreensão do conhecimento local, esta pode contribuir para a construção de melhores instituições e alocação mais eficiente de recursos públicos.

Para uma análise a respeito do desenvolvimento econômico, parece ser possível entender que o objetivo político da descentralização não seria suficiente. Como afirmado, não se conhece exatamente quais instituições são mais importantes para o desenvolvimento e nem mesmo como se obter instituições melhores. Para a primeira tese analisada, no entanto, implementando-se a participação, já se alcançou o objetivo do desenvolvimento, ainda que esta não signifique, necessariamente, uma transformação na estrutura de poder.

Segundo a visão instrumental da participação, a democracia participativa deveria permitir o aperfeiçoamento dos mecanismos de comunicação das demandas locais para o poder público. Isto é, a participação não seria um fim, mas um meio do processo de desenvolvimento. Neste sentido, a descentralização, associada a mecanismos de participação, poderia contribuir para a construção de instituições que são o fundamento do crescimento econômico sustentável (RODRIK, 2000, p. 19).

A descentralização, portanto, pode ser analisada como um arranjo institucional relacionado à idéia de que instituições formais e informais pré-existentes não devem ser ignoradas por um plano de governo centralizado que pretenda colocar em prática um modelo pré-concebido. Trata-se de uma análise que possui afinidade com a perspectiva *bottom up*, que leva em consideração a influência de fatores políticos, econômicos e sociais locais sobre o arranjo institucional. Além disso, esta perspectiva vai além de uma compreensão da

descentralização como um modelo fechado a partir do qual todos os problemas do desenvolvimento são resolvidos. Segundo Rondinelli, Nellis e Cheema (1983), ademais, raramente, se é que existe algum caso, os países são totalmente centralizados ou descentralizados.

Uma possível explicação para o fato de que algumas democracias crescem e outras não pode estar associada aos detalhes do desenho institucional de diferentes regimes democráticos, sendo tais mecanismos mais efetivos em alguns contextos do que em outros. Neste sentido, a descentralização poderia favorecer a construção de arranjos que atendam de modo mais adequado às necessidades de determinado local. Portanto, as democracias também dependeriam de outros fatores (especialmente, institucionais) para que funcionem efetivamente como meios de promoção do desenvolvimento.

Apesar de não haver uma relação comprovada entre democracia e desenvolvimento, parece ser possível reconhecer um relevante papel instrumental da democracia para o melhor funcionamento do estado nos interesses da população, permitindo uma melhor compreensão das necessidades sociais e um melhor desenho das políticas públicas. Isto parece decorrer, principalmente, do fato de a democracia utilizar o conhecimento local específico para construir melhores instituições para a sociedade funcionar (RODRIK, 1999, p. 4).

O capítulo 4, a seguir, irá avançar na análise da relação entre descentralização e desenvolvimento, por meio do estudo do contexto brasileiro.