

## 5 Considerações finais

Esta dissertação procurou analisar a hipótese de que a descentralização do poder estatal pode ter um impacto positivo no processo de desenvolvimento econômico. Esta é uma hipótese que tem sido defendida por diversos autores, com base em argumentos políticos e econômicos, e que vem sendo traduzida em reformas realizadas em países da América Latina, África, Ásia e Leste Europeu desde os anos 70 até hoje. A importância deste estudo reside tanto no fato de que a descentralização caracterizou um conjunto de reformas institucionais amplamente defendidas e colocadas em prática, quanto na importância de se lidar com a questão do desenvolvimento das regiões mais pobres do mundo. A pesquisa voltou-se, especialmente, para o estudo da experiência brasileira, procurando integrar estudos sobre desenvolvimento econômico e a análise jurídica, econômica e política sobre a organização do poder estatal, a fim de examinar seus obstáculos e benefícios.

Para verificar a hipótese indicada foi necessário, primeiramente, buscar dentre as teorias de desenvolvimento um marco teórico que permitisse a sua investigação e que também contribuísse para a análise da experiência brasileira. Após um estudo das transformações observadas na ideia de desenvolvimento e nos meios oferecidos pelas teorias para alcançá-lo, foi possível chegar à definição do marco teórico adotado nesta dissertação: a teoria neoinstitucionalista, que baseia-se na declaração da importância das instituições para o desenvolvimento, enfatizada por Douglass North. Com base nesta teoria, entende-se que a qualidade das instituições irá determinar os incentivos ou obstáculos ao processo de desenvolvimento encontrados no ambiente político, social e econômico. A partir

desta concepção, buscou-se compreender o que se pretende com a descentralização enquanto arranjo institucional do poder estatal, bem como as dificuldades que esta transformação costuma encontrar.

A princípio, pode-se inserir a análise da descentralização em um tipo de análise voltada para as instituições que compõem as estruturas de governança dos países. Por meio destas, a teoria neoinstitucional identifica problemas nos sistemas de incentivos e nas estruturas governamentais que atingem os países em desenvolvimento e assinala possíveis soluções para se lidar com as dificuldades encontradas. Nota-se, no entanto, um excessivo otimismo ao se defender reformas de descentralização, que acaba por dificultar a sua compreensão e avaliação. Por esta razão, este trabalho classificou os argumentos de defesa da descentralização segundo seu objetivo econômico e político.

A defesa da reforma segundo o argumento econômico presume que a informação a respeito das preferências e necessidades locais podem ser melhor apreendidas pelos governos que se encontrem mais próximos dos cidadãos. Portanto, o governo local poderia identificar formas mais eficientes de prestação de serviços públicos e melhor adequá-los aos problemas locais. Esta vantagem dos governos locais não poderia ser deslocada para o poder central, em razão dos mecanismos de *accountability* que oferecem incentivos principalmente para que os políticos locais se tornem mais responsáveis e mais sujeitos à pressão política que resulta da proximidade com os cidadãos.

Além disso, a descentralização recebe grande apoio ao ser apresentada como uma forma de se aprimorar os governos dos países em desenvolvimento em razão do fortalecimento da democracia local. A defesa da descentralização segundo argumentos políticos ressalta a importância desta reforma para a democracia, por favorecer o aumento da participação popular. De fato, um dos problemas encontrados em países em desenvolvimento que é assinalado com frequência é a excessiva centralização do poder estatal. A descentralização concretizaria o “empoderamento” da sociedade, conferindo maior legitimidade às decisões políticas.

Observa-se, portanto, que, para as teorias que fundamentam a descentralização com base em seu sentido político, a participação é compreendida

como finalidade. Para aquelas que a fundamentam com base em seu argumento econômico, a participação é importante enquanto meio para melhorar a qualidade da informação, fortalecendo mecanismos de *accountability*. O problema da primeira é que, implementando-se a participação, já se alcançou o objetivo do desenvolvimento, mas esta não significa que haverá transformação na estrutura de poder. Para a visão instrumental, a democracia participativa deve 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.

Esta análise é complementada pela crítica apresentada ao “determinismo institucional”, segundo o qual espera-se que a implementação das instituições “corretas” deveria conduzir os países ao desenvolvimento. Apesar da euforia que se seguiu ao aprofundamento da análise que fundamentava a importância das instituições – e se traduziu em “pacotes de reformas” para países em desenvolvimento buscando construir instituições espelhadas em modelos dos países desenvolvidos, na expectativa de que fornecessem os incentivos “corretos” para o crescimento – estas não alcançaram o sucesso esperado. Ao contrário, muitos países não tiveram bons resultados seguindo a receita institucional.

Em relação à descentralização, não se pretende, portanto, afirmar que se trata de uma solução que deverá trazer melhorias automaticamente. Ademais, a evidência empírica controversa corrobora a necessidade de uma abordagem “cética” quanto ao seu impacto. No entanto, como foi possível concluir, a reforma de descentralização contém elementos que podem favorecer a transformação econômica, política e social necessária a países em desenvolvimento, como o Brasil. A importância destes elementos será retomada a seguir.

Antes, deve-se ressaltar importantes argumentos contrários à descentralização e que enfatizam os riscos desta reforma. Compreender tais argumentos é fundamental para que não se defenda a descentralização segundo uma noção de “determinismo institucional”. Aponta-se, em especial, para os problemas da baixa qualificação dos órgãos da administração pública local, insuficiência dos recursos financeiros destes governos e o risco de captura do

poder pelas elites locais. Estes riscos são enfatizados também na crítica à descentralização no contexto brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 constitui um importante marco para a análise da descentralização no Brasil. De modo geral, trouxe transformações no que toca à autonomia política e financeira dos governos locais, bem como novas responsabilidades referentes à prestação de serviços sociais. Aplicado a um contexto de notável desigualdade regional, no entanto, o novo desenho institucional não produziu um impacto homogêneo, revelando a dificuldade encontrada por municípios mais pobres, que não têm capacidade administrativa ou financeira de implementar as políticas sociais de modo autônomo, e também a importância dos custos implicados na descentralização.

Destaca-se, ainda, que permanece um importante papel para o governo central, em relação a questões de estabilidade macroeconômica e também para financiar as funções que não podem ser custeadas por governos subnacionais mais pobres. Esta evidência não significa necessariamente uma tendência à recentralização. A organização institucional “de cima para baixo”, encontrada tradicionalmente no Brasil e o problema da captura do poder pelas elites locais são dois obstáculos encontrados na experiência política brasileira ao processo de descentralização e ilustram a coexistência das tendências à centralização e descentralização.

No entanto, uma perspectiva não-determinista da reforma permite que se pense na relação entre poder central, poder local e sociedade atribuindo funções importantes para cada uma destas instâncias, não apenas impondo uma diminuição do papel do primeiro. De fato, em algumas situações, observou-se que a descentralização forneceu o arranjo jurídico-institucional que resultou em formas alternativas de governança e de gestão do orçamento e de maior participação popular. Ainda assim, em municípios mais pobres, estes benefícios parecem improváveis de se concretizarem. Nestes casos, não parece possível que se descarte a atuação da esfera de poder central, que pode ser especialmente útil na superação de desigualdades entre regiões.

Esta situação confirma a crescente preocupação em ressaltar que a descentralização, especialmente em países em desenvolvimento, não deve ser

encarada como uma fórmula sempre positiva. O fato de a descentralização não ter se traduzido imediatamente em todos os benefícios esperados, no entanto, não significa que a hipótese deva ser completamente rejeitada. Algumas considerações a respeito da reforma sintetizadas por Kulipossa (2004) são pertinentes também para o caso específico do Brasil.

Primeiramente, observa-se que a descentralização é um fenômeno complexo que pode apresentar, simultaneamente, efeitos positivos e negativos. No Brasil, observou-se que, com a descentralização, governos locais passaram a ter autonomia para institucionalizar canais de participação popular (BAIOCCHI, 2006, p. 58). Além disso, em alguns municípios houve uma melhoria na prestação de serviços que foram assumidos pelo governo local. Por outro lado, como já observado, estes benefícios têm poucas chances de concretização em municípios mais pobres.

Em segundo lugar, observa-se que a descentralização possui potenciais benefícios, porém estes não decorrem automaticamente. Sua concretização necessita da presença de políticas públicas complementares e da existência de pré-condições nacionais e locais. Este é o caso das políticas implementadas em municípios do Ceará analisadas por Judith Tandler (1998), que contaram com um importante papel do governo estadual, principalmente aumentando os benefícios políticos associados à prestação de serviços pelos governos locais.

Em terceiro lugar, nota-se também que o contexto em que a descentralização é implementada varia tanto dentro das diferentes regiões de um país quanto de um país para outro. Não se pode afirmar, portanto, que os problemas resultantes da implementação de políticas de descentralização sejam falhas inerentes da descentralização. Ao contrário, seriam resultado de um desenho inadequado das políticas de implementação da descentralização.

Por fim, destaca-se que a organização territorial da maior parte dos estados contemporâneos é composta de uma mistura de centralização e descentralização, como observado também no Brasil. O desafio para o aperfeiçoamento dos governos seria estabelecer o balanço entre centralização e descentralização do poder que mais adequadamente atenda às necessidades dos governos locais e central e da sociedade civil.

Não parece haver uma relação causal entre descentralização e desenvolvimento. Deve-se destacar, entretanto, que pouco se sabe sobre os determinantes do desenvolvimento de modo geral. Por um lado, parece ser possível reconhecer um importante papel da descentralização para o melhor funcionamento do estado nos interesses da população, permitindo uma compreensão mais adequada das necessidades sociais e um melhor planejamento para políticas públicas. Por outro lado, estes benefícios não são automáticos, dependendo da capacidade financeira e interesse político, que podem ser transformados através da presença de incentivos políticos, inclusive por parte do governo central.

A pergunta deste trabalho, a respeito do papel da descentralização para o desenvolvimento, começa a ser respondida, portanto, enfatizando-se a limitação de se pensar nesta reforma como uma solução para fazer o estado funcionar de modo mais eficiente e democrático, sem que se conheça de modo suficiente as capacidades políticas do estado e as condições sociais. Muitas outras perguntas permanecem diante desta proposta e este trabalho talvez tenha apresentado mais problemas do que soluções. No entanto, espera-se, ao menos, reforçar o argumento de que não há um caminho único para o desenvolvimento.