

## AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A BUSCA POR UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA: os efeitos da descentralização com participação

Célio de Sousa Pitanga<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho analisa as transformações por que o Estado passou recentemente, enfatizando os pressupostos teóricos que orientaram estas mudanças, assim como delinea os traços destas mudanças na realidade brasileira. Assim, analisaremos como o debate teórico foi construído nos países centrais e veio penetrando e influenciando as reformas nos países periféricos e semi-periféricos. Depois focalizaremos como o processo de reformas se inicia no Brasil ainda na década de 70 e se concretiza nas décadas seguintes. Por fim, discutiremos os efeitos das reformas, particularmente a descentralização associada à participação, bem como seus limites, para construção de uma gestão democrática no Brasil.

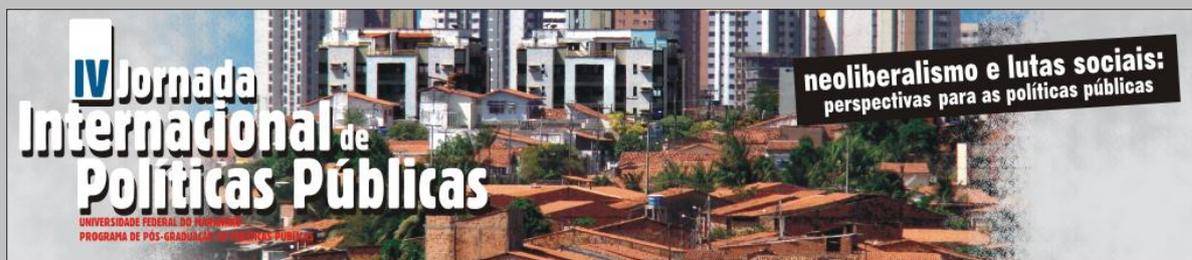
**Palavras-chave:** Estado, reformas, gestão democrática.

**Abstract:** The present work analyzes the transformations why the State it passed recently, emphasizing the theoretical presuppositions that they guided these changes, as well as it delineates the lines of these changes in Brazilian reality. Like this, we will analyze as the theoretical debate it was built at the central countries and it was penetrating and influencing the reforms in the outlying and semi-outlying countries. Then we will focalize as the process of reforms if it begins in Brazil still in the decade of 70 and it is executed the following decades. Finally, we will discuss the effects of the reforms, particularly the decentralization associated to the participation, as well as your limits, for construction of a democratic administration in Brazil.

**Key words:** State, reforms, democratic administration.

---

<sup>1</sup> Mestrando. Universidade Federal do Piauí. E-mail: celiopitanga@hotmail.com



## INTRODUÇÃO

As transformações por que passou o Estado se deram com o intuito, pelo menos no nível do discurso, de criar e fortalecer espaços de participação e parceria da sociedade civil com o Estado e, assim, produzir uma gestão pública mais eficiente e em bases democráticas. Nas experiências americana e europeia, a ênfase foi mais na busca da eficiência do que propriamente na construção da cidadania, como foi o caso brasileiro e de outros países com experiências autoritárias.

As iniciativas tiveram como objetivo integrar os atores sociais na deliberação ou no estabelecimento de mecanismos de controle nas políticas sociais. As experiências participativas se mostraram alternativas bastante viáveis, não obstante apresentem dificuldades principalmente quando da execução da sua vocação participativa<sup>2</sup>. Os orçamentos participativos, como resultado de projetos políticos isolados, pelo menos no seu início, têm se difundido e aparecem como contribuição de forma importante para que se avenge alguma possibilidade de transformação.

Para desenvolver a discussão faremos inicialmente uma contextualização do debate teórico que definiu os princípios que, recentemente, transformaram os rumos do Estado. Depois mostraremos como o debate e seus princípios afetaram a realidade brasileira. Por fim, apresentaremos a experiência do orçamento participativo como um veículo para a transformação da gestão pública no Brasil, suas características e limitações.

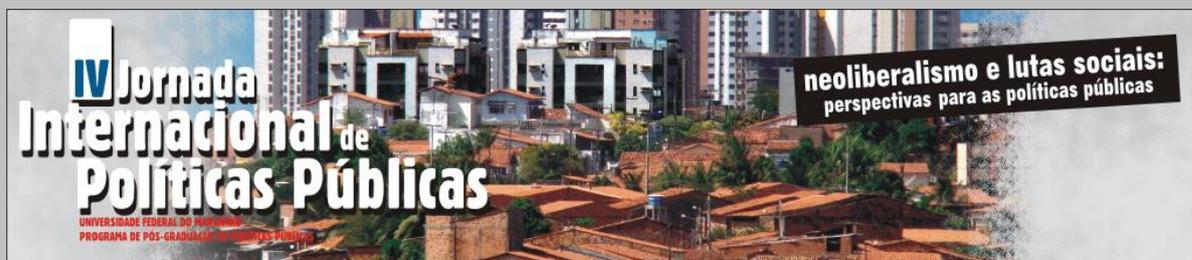
### 1. O debate teórico e as razões da reforma do Estado

A década de 80 foi entrecortada por um intenso debate em torno da readequação do papel do Estado às novas exigências da sociedade e da nova configuração dos mercados mundiais. Dessa forma, ser considerado um divisor de águas nas questões relativas às reformas da administração pública no mundo inteiro.

É na década de 70, no entanto, que surgem as raízes dos problemas que viriam suscitar as discussões futuras. Primeiro, a crise mundial gerada pelas crises do petróleo de 1973 e 1979 obrigou a grande maioria dos países a se submeterem a altas taxas de juros,

---

<sup>2</sup> Dagnino (2002, p. 280), referindo-se à participação no contexto brasileiro, afirma que “o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado” e engloba diversos fatores, entre eles o próprio Estado tanto como conjunto de forças no poder como estrutura administrativa; os partidos e suas trajetórias; o distanciamento existente entre a sociedade e os partidos, e a crise de legitimidade por que passam as agremiações partidárias; e, ainda, há o elemento cultural: o autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes são sérios obstáculos.



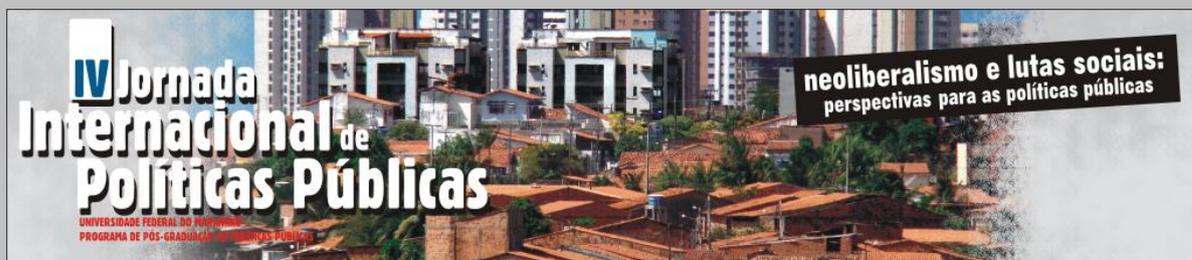
implicando numa elevação do endividamento externo, gerando uma crise fiscal que levou vários destes a situações de instabilidade econômica. Muitos países, como o Brasil e outros tantos da América Latina, haviam, até então, sustentado o desenvolvimento às custas do endividamento externo e essa malquista novidade viria agravar a situação. Segundo, a escassez de recursos, oriunda da crise, associada ao acúmulo de atividades de um Estado que havia atraído para si grandes responsabilidades, gerou uma situação de inaptidão dos governos com relação às demandas propostas pela sociedade que começava a retomar o caminho democrático.

É, portanto, a partir dessa situação que os governos nacionais são impelidos a buscar uma saída para a gravidade do problema. Na década de 90, o movimento gerencialista e a cultura do management foram transplantados para o público, dando origem ao movimento “reinventando o governo”. Osborne e Gaebler (1992), analisando o caso americano, apresentaram o paradigma do “governo empreendedor”, segundo o qual este seria capaz de alocar recursos de forma diferente para maximizar a produtividade e a eficiência do Estado. Um governo empreendedor é aquele que promove a competição entre os que prestam serviços públicos, transferem o controle das atividades públicas para a comunidade e se mobiliza para objetivos claros e resultados mensuráveis.

Nos países latino-americanos, recém saídos de regimes autoritários ou mesmo em meio a processos de redemocratização, surge uma vasta demanda social no que se refere à generalização de serviços sociais básicos à população e ao fortalecimento da cidadania. Aqui, os paradigmas que se sobressaiam eram os mesmos adotados pelas grandes nações mundiais, notadamente a inclinação ao Estado mínimo. Os países europeus não fugiram ao impulso transformista. A consolidação do *welfare State* e a conseqüente universalização dos benefícios sociais haviam elevado os gastos dos Estados europeus e inviabilizado parte destes.

Assim, o modelo provedor de direitos sociais recebeu duras críticas do pensamento neoliberal. Segundo Paes de Paula (2005), para seus críticos o *welfare state* havia ampliado demasiadamente seu campo de ação, produzindo incapacidades no que diz respeito à intervenção da realidade e também grandes déficits financeiros. O Estado de Bem Estar havia ainda promovido uma escalada inflacionária, além de ferir as escolhas individuais.

Paes de Paula (2005) chama ainda a atenção para a valorização da cultura empreendedorista britânica. Assim como ocorreu com o gerencialismo estadunidense, o empreendedorismo funcionou como um elemento importante nas transformações por que



passou o Estado. As idéias do empreendedorismo britânico buscaram um resgate do *self-made man* e da cultura do desenvolvimento individual que o cerca. Nesta concepção há uma incompatibilidade entre a centralidade do papel do Estado e o empreendedorismo individual: a presença pesada do primeiro inibe o desempenho do segundo e o Estado passa a ser visto como um fardo.

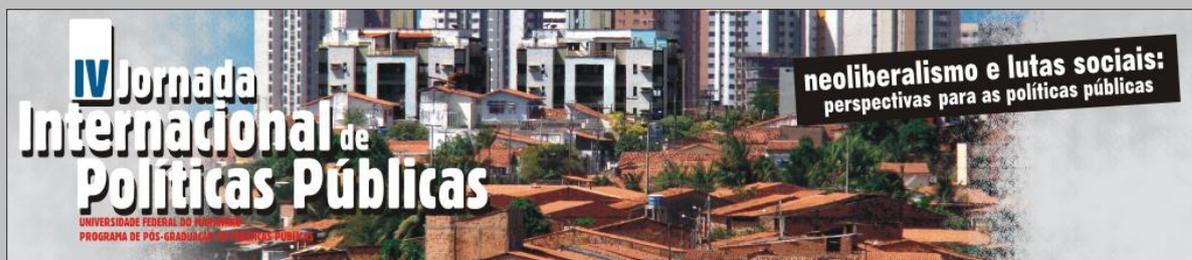
É possível vislumbrar neste conjunto de elementos os rumos que tomaram as transformações do Estado brasileiro em busca de uma gestão mais democrática. A busca das parcerias com a sociedade e com a iniciativa privada, a idéia da maior agilidade e a proximidade com os problemas da vida real como pressupostos da legitimidade da transferência de responsabilidades para os entes federados e, por fim, a aposta na descentralização como fonte da eficácia do poder público podem ser arrolados como alguns dos componentes que orientam o processo de reforma do Estado brasileiro nos fins da década de 1980, e principalmente na década de 1990.

## **2. O cenário das transformações do Estado brasileiro: em busca da descentralização**

A noção do fortalecimento da democracia através do incentivo à participação nas decisões públicas se reforça, no contexto brasileiro, já pela década de 1970, quando se associa ao modelo centralizador de construção e execução das políticas sociais do país a ineficiência, a corrupção e os impedimentos à participação (ARRETCHE, 2000). A centralização das decisões e dos recursos era a marca distintiva do sistema autoritário que imperava no país desde meados da década de 1960.

A ruptura com este modelo e, conseqüentemente, a busca por uma nova gestão que implicasse alterações no modo de ação do Estado pressupõe mudanças no cenário político nacional. As oposições democráticas já haviam elaborado uma pauta reformista em que o discurso e as propostas tinham uma inclinação fortemente descentralizadora, pondo o município como o elemento central de um novo regime democrático, meio através do qual se possibilitaria uma participação ampliada e o controle dos cidadãos sobre atos governamentais. Para Andrade (1996), uma gama extensa de segmentos da sociedade, interessados e envolvidos no processo de reformas, vai dar origem a leituras diversas do processo de implantação do regime democrático. Assim,

para as elites políticas de base local, ele se configurava na reivindicação da municipalização - bandeira de luta do movimento municipalista liderado por Orestes Quércia, com expressiva adesão



dos governantes municipais de todo o país, independente de filiação partidária. Para os movimentos sociais setorializados, e para os partidos de esquerda, ele significava a democratização das ações governamentais e, principalmente o estabelecimento de novas relações entre governo e sociedade, que se consubstanciariam em modelos participativos de gestão. E, para o governo central, tinha o sentido de transferência de responsabilidades e de desafogamento da agenda do governo no plano federal (ANDRADE, 1996, p. 4).

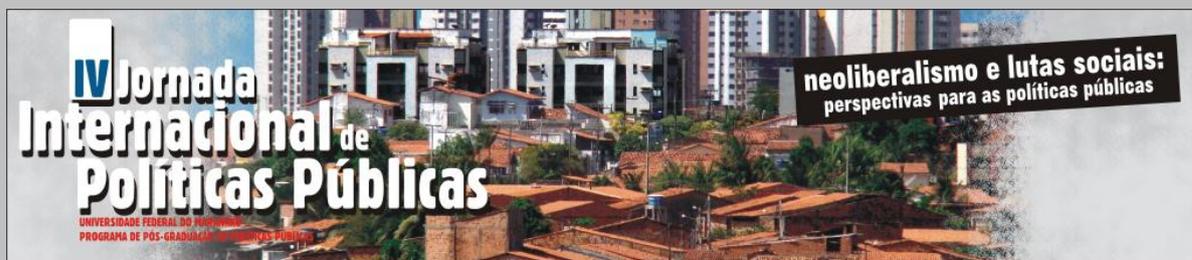
A necessidade da descentralização das decisões, portanto, fez parte de um projeto de refundação das bases do sistema federativo nacional. Implicou a operação de mudanças profundas na natureza das políticas públicas e, de maneira mais radical, na estrutura da federação brasileira, de forma que viesse a lhe dar uma feição mais democrática, permitindo autonomia nos aspectos político e financeiro para as unidades subnacionais.

Apesar da força da idéia de descentralização como meio para um novo Estado e uma nova relação Estado-sociedade, o próprio conceito de descentralização não se encontrava totalmente definido. Souza (2002) apresenta duas interpretações que dominaram os debates recentes sobre reformas. A primeira enfatizaria excessivamente o papel da esfera local<sup>3</sup> como provedora de serviços públicos não atentando para os efeitos no arranjo político nacional. Esta visão é problemática quando se consideram os outros níveis de poder, que são próprios dos casos de países que são estados federativos. A ênfase no fortalecimento da autoridade local e dos grupos excluídos possivelmente não revela os conflitos inerentes às relações intergovernamentais. A segunda concepção, de origem na literatura anglo-saxônica, entende descentralização como mecanismo de abertura para o mercado e para os atores locais. Este viés do conceito aponta para certo grau de despolitização das relações sociais e, portanto, não traduz os possíveis conflitos, como no caso brasileiro.

Outro questionamento, agora sobre a operacionalização da descentralização, foi levantado por um importante estudo realizado no Brasil. No livro Bom governo nos trópicos: uma visão crítica, Tendler (1998) analisa quatro programas executados no Estado do Ceará. Em síntese, a autora verifica que o governo estadual retirou poder do governo local e este fator teria sido o responsável pela melhoria e expansão dos programas. Em um contexto marcado por forte influência de oligarquias locais, a estratégia de “descentralização parcial”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Segundo Souza (2002): “É neste sentido que o conceito de *empowerment* passa a ser parte constitutiva do conceito de descentralização”.

<sup>4</sup> Tendler (1988) elabora sua crítica aos entusiastas da descentralização, em parte, ao afirmar a idéia de que a representação genuína dos pobres não é sempre um pré-requisito para o melhor atendimento das suas necessidades. O seu objeto empírico, constituído pelos programas sociais cearenses, mostrou que a razão do fortalecimento do poder local se deveu ao fato do governo central retirar poder do governo local, muito embora suas ações tenham contribuído, em última instância, para o fortalecimento da capacidade do governo local.



dos programas resultou em fortalecimento da capacidade do governo local, na medida em que a sociedade civil encontrou espaço para influir nas decisões das políticas, fortalecendo as instituições locais como os conselhos gestores.

Neste estudo há uma alusão ao fato das características locais - no caso, uma região periférica do país sob influência de oligarquias historicamente consolidadas -, terem importância na implementação de políticas sociais, já que determinados contextos trazem consigo o risco de dar continuidade às tradições clientelistas típicas da política brasileira.

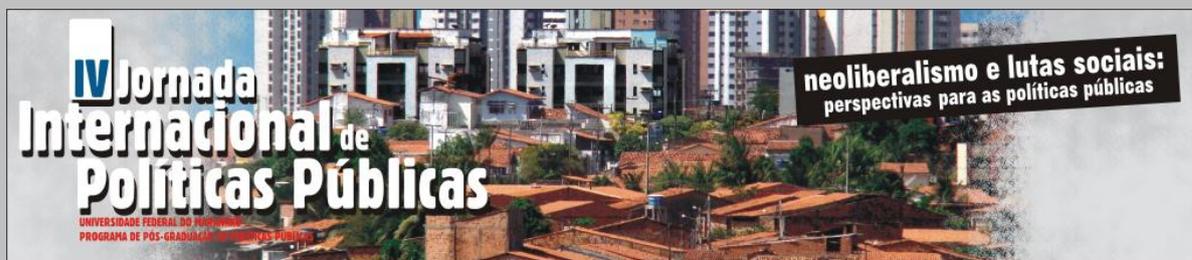
### **3. Descentralização e participação: a experiência dos orçamentos participativos e a construção de uma gestão co-responsável.**

Para Jacobi e Teixeira (1996), a descentralização e a participação estão articuladas e, juntas, ampliam as possibilidades de democratização do poder local e potencializam a construção de instrumentos para uma redistribuição mais eficiente de recursos públicos. Dentro desta nova perspectiva é que se constroem as experiências de orçamentos participativos no Brasil<sup>5</sup>. Estas experiências se inscrevem em um movimento que compreende um conjunto de iniciativas cujo objetivo se constituiu em integrar os atores sociais na deliberação ou no estabelecimento de mecanismos de controle das políticas públicas. Trata-se, no fundo, de um projeto político que visa a promoção de mecanismos de redistribuição de renda, cuja estratégia foi estimular a participação das camadas mais carentes da população de forma a estabelecer uma aproximação com o poder público municipal. Os resultados, porém, têm sido variados e questionáveis, apesar de avanços registrados.

Não obstante as críticas recebidas, estas experiências aprofundaram-se na década de 90 e significaram a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária, nas quais o ingrediente inovador consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de definição da destinação dos recursos públicos. A experiência do Orçamento Participativo transcendeu o processo de gestão pública e de planejamento democrático, resultando num processo político de geração de consciência e cidadania.

---

<sup>5</sup> Segundo Avritzer (2003, p. 13), “o orçamento participativo foi implantado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989. No entanto, para Oliveira, Paoli e Rezek, estas experiências já podem ser encontradas na década de 1970 com as experiências inovadoras de Lages e Joinville, em Santa Catarina. Na verdade, para estes autores o OP *ressurgiu* em Porto Alegre no final da década de 1980.



Os orçamentos participativos além de levantar algumas discussões acerca das limitações e possibilidades do processo democrático<sup>6</sup> de decisão, trazem à tona a questão do exercício da cidadania, permanentemente ameaçada, quando existe um processo de exclusão social provocado pelos modelos de desenvolvimento econômico excludentes existentes na realidade brasileira, sendo importante avaliar também o seu valor enquanto gerador de resultados positivos do ponto de vista da reversão dos quadros de pobreza da sociedade.

Em síntese, as experiências de orçamento participativo desenvolvidas no Brasil estão associadas à priorização de determinados segmentos da população com o acesso a bens coletivos. Dessa maneira, podemos nos referir a estas experiências como alternativas para a construção de um novo padrão democrático e como elemento de modificação da relação Estado-sociedade civil no Brasil, portanto para construção de um novo modelo de gestão. Como afirma Oliveira *et all* (2003, p. 126), “a enorme novidade que traz é, com efeito, a intervenção ativa das classes e dos grupos na administração de gastos e receitas do Estado, disputando poder e desfazendo a ‘jaula de ferro’ com que a burocracia sufoca a democracia, na clássica formulação de Weber”.

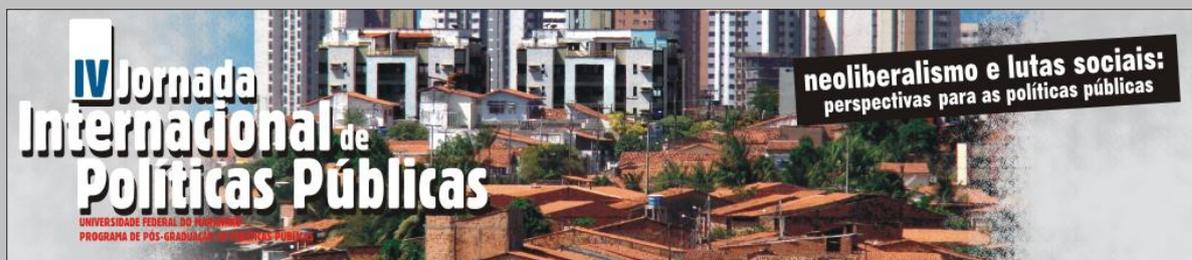
Outra questão que vem sendo levantada em estudos mais recentes gira em torno da possibilidade destas experiências participativas produzirem uma nova sociabilidade, um tipo de interação capaz de aproximar Estado e sociedade, ou mesmo numa perspectiva mais pragmática, se tem sido capaz de por freios às práticas clientelistas. Embora tenha servido como abertura para a discussão e a negociação, para a democratização da informação e como forma de estabelecer descentralização na gestão das cidades, além, é claro, de permitir uma auto-organização da sociedade, seus resultados não são certos e líquidos no sentido de construção de uma nova gestão.

O resultado desse processo não é simplesmente a substituição de práticas clientelistas por relações mais democráticas, mas formas de relacionamento do Estado com a sociedade civil, que, apesar de ‘novas’ oferecem espaços para ‘velhas’ práticas tradicionais. (JACOBI E TEIXEIRA, 1996, p. 125)

Os autores apontam a fraqueza do ‘tecido associativo’ como a razão para as limitações do processo decorrente de experiências participativas como o OP. As urgências e carências da população terminam por produzir obstáculos para sua dinâmica e gerando

---

<sup>6</sup> Referimos-nos aqui ao processo que envolve os poderes executivo e legislativo na decisão sobre recursos públicos. Avritzer (2003) afirma que os orçamentos participativos são uma “forma de contrabalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa” (p. 14).



tensões tanto entre os habitantes das cidades que participam dos OP's como entre os membros das instituições representativas tradicionais, que vêem seu capital político fugir por entre os dedos.

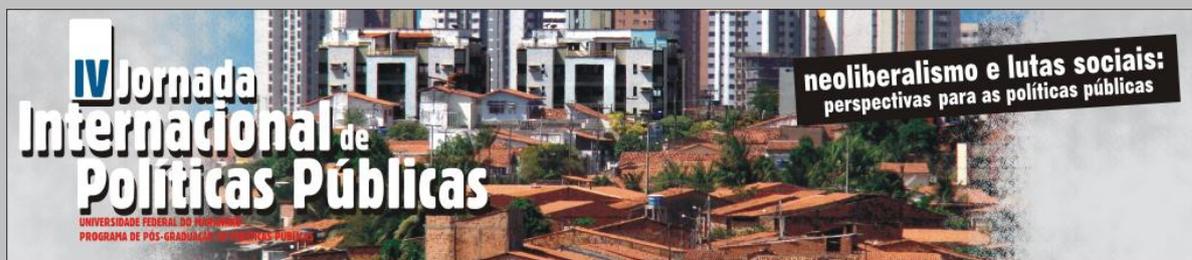
Dessa maneira, os estudos têm mostrado que embora estas engenharias institucionais tenham contribuído para disseminar experiências de gestões participativas, elas ainda encontram limitações de caráter político. Para Jacobi e Teixeira (1996, p. 127) elas “estão longe de representar um paradigma de significativa repercussão no atual quadro brasileiro, principalmente em virtude da falta de vontade política dos governantes e da fragilidade do tecido associativo”.

A emergência de uma nova forma de gestão requer, portanto, uma predisposição dos governos locais para criarem “espaços públicos e plurais de articulação e participação”, por um lado, e a inversão da baixa institucionalização dos grupos organizados da sociedade brasileira, por outro. A maioria das organizações sociais mais articuladas em nível local tem se mostrado muito frágeis ou excessivamente especializadas, produzindo relações apenas pontuais com a administração pública local.

## CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu apresentar as razões para os caminhos que as transformações do Estado tomaram recentemente. Se a reforma do Estado acabou por tomar um rumo conservador, isto dependeu do contexto em que o debate surgiu e do ponto irradiador das idéias. As transformações na administração pública mantiveram a dicotomia entre a política e a administração, reproduzindo a lógica centralizadora e restringindo o acesso dos cidadãos ao processo decisório.

Este modelo ultrapassou as fronteiras dos países centrais e encharcou os debates nos países periféricos. A fórmula da descentralização com participação acabou por ser largamente difundida, mesmo em contextos marcadamente hierarquizados. O resultado da aplicação da fórmula foi que muitas expectativas sobre experiências participativas se frustraram. Percebeu-se que mudanças na relação Estado/sociedade dependem de variáveis como vontade política, cultura política e, inclusive desenvolvimento econômico prévio. Levando em consideração as grandes desigualdades regionais existentes no Brasil e a sua variedade de práticas culturais fica evidente o desafio que se apresenta aos gestores de políticas públicas. Assim, o que se retira da literatura é que os arranjos participativos



devem estar organizados de forma a produzir modelos institucionais e formatos operacionais que assumam diretamente tal intenção, especialmente quando uma política está voltada prioritariamente para territórios e segmentos sociais mais marginalizados, social e economicamente.

Os estudos mostram que a redefinição do arranjo federativo por um lado e o processo de inovação institucional, através da implantação de experiências participativas diversas, entre outros, ainda está por promover os seus efeitos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Descentralização e Poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. Trabalho apresentado ao GT de Políticas Públicas do XX ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS. Caxambu, 1996.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Públicas: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVRITZER, L. (Org.) ; NAVARRO, Zander (Org.) . *A inovação democrática no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

DAGNINO, Evelina (org.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *São Paulo em Perspectiva*. 10(3): 119-128, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia; REZEK, Cibele Saliba. Orçamento Participativo: Uma Invenção da Política, in Maria Victoria Benevides, Paulo Vannuchi e Fábio Kerche (orgs.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2003.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994 [1992].

PAES DE PAULA, Ana Paula. *Por uma nova gestão pública: Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e saúde coletiva*, vol.7, no.3, p.431-442, 2002.



TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Enap/Revan, 1998.