

DESCENTRALIZAÇÃO GEOGRÁFICA E REGIONAL: BRASIL E EUROPA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre Descentralização nos Membros da União Européia e na América Latina, patrocinado pela Escola Galega de Administração Pública e o Instituto Europeu de Administração Pública de Maastricht. Santiago de Compostela, 26 de setembro, 2000. *Revista Galega de Administración Pública* 26, setembro 2000.

Descentralização é problema central e permanente de todas as organizações, porque, através dela, espera-se dar ao administrador maior autonomia, e à organização burocrática maior flexibilidade e adaptabilidade às condições locais. Assim, a descentralização tem sido a estratégia por excelência através da qual as organizações burocráticas, que são centralizadas por definição, buscam superar as deseconomias de escala que lhe são inerentes. Pode haver eficiência ou baixos custos em uma organização burocrática relativamente pequena, mas quando ela cresce geralmente não tem outra alternativa para se manter eficiente senão descentralizando-se.

O modelo organizacional das grandes empresas norte-americanas – a “organização funcional descentralizada” – foi a estratégia que lhes permitiu crescer sem aumentar custos. Alfred Sloan, nos anos 1910, quando era presidente da General Motors, logrou desenhar um modelo de organização que mais tarde foi também chamado de “organização divisional” e de “organização matricial”, no qual se quebrou o princípio da unidade de comando, e se passou a subordinar o administrador funcional descentralizado diretamente ao vice-presidente divisional, mantendo-se, porém, sua subordinação ao seu correspondente vice-presidente na administração central. Alfred Chandler, que fez a análise clássica desse modelo dialético e flexível de organização e descentralização, observou que o mesmo sofria alterações em função da estratégia

Luiz Carlos Bresser Pereira é professor da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo:

www.bresserpereira.org.br.

Para escrever este trabalho contei com o apoio do Núcleo de Pesquisas e Publicações e Pesquisas da Fundação Getúlio Vargas/São Paulo

empresarial utilizada.¹ Esse modelo continua até hoje, no início do século XXI, sendo utilizado com sucesso pelas grandes empresas de todo o mundo.

Independentemente da estratégia adotada, porém, a descentralização nas empresas privadas será sempre uma delegação de autoridade para os níveis mais baixos da organização. Neste breve trabalho vamos ver o problema da descentralização no campo da administração pública, onde essa definição precisa ser modificada. Por que? Porque a administração pública é a administração do Estado, que, como as grandes empresas, é uma organização, mas uma organização diferente e, mais do que uma organização, é também um sistema de instituições ou de leis. O Estado é uma organização ou um “aparelho” porque consiste em um conjunto estruturado de políticos, funcionários e militares. É uma organização diferente, porque o Estado é a única organização que tem “poder extroverso”, ou seja, que tem poder para fora dos membros diretos dessa organização: o Estado tem o poder de legislar e tributar toda a população de um determinado território. Terceiro, o Estado é mais do que uma organização porque é também o conjunto de instituições, especificamente de leis, através das quais ele realiza seu poder extroverso, regula toda a vida social, estabelecendo as condições para que os mercados regulem a vida econômica.

É preciso ter clara a distinção, nem sempre feita, entre estado-nação e Estado. Estado-nação é a entidade política e social soberana formada por uma sociedade, que vive em um território, regulada politicamente por um Estado. O Estado, nesta acepção, é, de um lado o aparelho ou organização de políticos e burocratas que detém o poder de legislar e tributar no estado-nação. O governo, por sua vez, é uma parte do Estado: é o conjunto de políticos e altos servidores públicos que dirigem o Estado, que tomam decisões estratégicas e definem instituições em nome da sociedade.

Nos Estados democráticos as principais decisões têm a forma de leis, e são definidas pelo Poder Legislativo, de forma que o Poder Executivo, deveria apenas aplicar as leis, e o Poder Judiciário, decidir as questões duvidosas. Na verdade, dada a complexidade dos problemas a regular, e a rapidez das mudanças tecnológicas e sociais, o Legislativo não tem outra alternativa senão delegar ao Poder Executivo em geral, ou a determinadas agências desse poder, o direito de regulação. O chefe do poder executivo, seus ministros, e os altos servidores públicos, que ocupam os cargos principais do Poder Executivo, recebem uma delegação do Parlamento, como este recebeu dos eleitores. Um Estado é democrático quando seu governo é eleito livremente pelo povo, que por ele é representado, quando existe liberdade de pensamento e de associação.

Aumentar a capacidade decisória de políticos e administradores públicos, de forma que eles elaborem leis, promovam reformas, de forma a aperfeiçoar as instituições, e aumentar a eficiência e qualidade dos serviços prestados pela

¹ - A análise clássica desse modelo foi realizada por Alfred Chandler (1962).

organização estatal são duas tarefas fundamentais dos governos. Aqui estamos apenas interessados na segunda tarefa – a de pensar na organização burocrática pública que seja a mais eficiente possível. Ao discutirmos o problema da descentralização, verificaremos que a organização estatal será em princípio tanto mais eficiente quanto mais puder se aproximar da forma de administração das organizações privadas. Entretanto, a administração pública, na medida em que tem o poder extroverso de definir novas instituições, que obriga não apenas os seus membros mas todos os cidadãos, não pode seguir os mesmos princípios que orientam as organizações privadas. O Estado é uma organização política, em que o poder de legislar e tributar está sempre presente. Administrar o Estado não é apenas torná-lo mais eficiente, é também, senão principalmente, definir no plano político, de forma democrática, as leis que regulam a sociedade. Administrar o Estado envolve sempre a política, exige sempre negociações e compromissos, além de objetivos claros. Já a organização privada, na medida em que tem poder apenas interno, sobre seus próprios recursos, é por definição mais autoritária. Se se trata de uma empresa, seus proprietários terão todo o poder. Ou, mais precisamente, quase todo poder, porque mesmo nas organizações privadas o poder é limitado pela aceitação desse poder pelos membros da organização.

Descentralização e Desconcentração

Primeiro, é necessário, usando a terminologia francesa a respeito, distinguir descentralização de desconcentração. A descentralização é política, é a transferência de poder de um nível mais alto de governo para um mais baixo: da União para os estados, desses para os municípios. A desconcentração é apenas administrativa, não passando necessariamente pela aprovação do parlamento: é uma delegação de poder dentro de cada nível de governo.

Há diferenças essenciais entre as duas formas, decorrentes de suas definições: a desconcentração é uma estratégia administrativa para tornar a administração mais eficiente; é uma delegação precária de poder, podendo ocorrer a recentralização por uma simples decisão dos dirigentes centrais; tem geralmente caráter cíclico: dado que não há um ponto ideal, descentralização e centralização se sucedem no tempo.

Já a descentralização é o resultado de uma negociação política em torno da divisão do poder entre os níveis de governo, ao invés de uma simples estratégia administrativa dos níveis mais altos em relação aos mais baixos; é relativamente definitiva: uma vez lograda através da lei que resultou da negociação política, dificilmente pode ser revertida.

No Brasil, a centralização e descentralização política também tiveram caráter cíclico, mas isto aconteceu em função de revoluções. Em 1822, com a Independência, iniciou-se um processo de centralização que durou todo o Império, voltado para

garantir a unidade nacional. Em 1989, com a República, ocorre o processo de descentralização – o sistema federativo – que dá início à “política dos estados”. O federalismo, entretanto, tem como consequência não esperada a recuperação do poder das oligarquias locais: do coronelismo. Em 1930, com a revolução liderada por Getúlio Vargas, a organização do Estado brasileiro volta a ser centralizada, descentralizando-se em seguida com o estabelecimento da democracia, em 1945. Através da revolução de 1964 os militares, que haviam sido responsáveis pela descentralização republicana e pela centralização de 1930, recentralizam mais uma vez o país. Finalmente, com a transição democrática, em 1984, e a Constituição de 1988, a organização estatal brasileira volta a descentralizar-se, ganhando os estados federados e principalmente os municípios uma autonomia decisória e financeira nunca antes alcançada.²

Entretanto, excluindo-se os momentos revolucionários, é muito difícil lograr recentralizar um Estado nacional que passou por um processo de descentralização, enquanto é relativamente mais fácil concentrar atividades que foram previamente desconcentradas. Dado seu contínuo crescimento, senão em termos relativos – o que pode ser definido pela participação das receitas do Estado na renda nacional –, pelo menos em termos absolutos – pelo total de recursos gastos pelo Estado – o certo é que, como as organizações privadas, Estados modernos tendem à descentralização.

Os princípios que regem a desconcentração são os mesmos que regem a descentralização nas organizações privadas. Já a descentralização política exige uma análise especial.

Descentralização Política

A descentralização parte de um processo inicial de centralização, através do qual se forma o estado nacional, ou país soberano. A centralização inicial é em geral coercitiva, forçada. A exceção clássica à regra é constituída pelos treze estados americanos que formaram os Estados Unidos de forma voluntária. No presente assistimos a um processo de centralização voluntária através da progressiva transformação da União Européia em um país constituído por muitas nações.

No caso da centralização voluntária, centralização e descentralização de poderes são negociadas conjuntamente. Os estados transferem para a União apenas (ou principalmente) as atribuições que não podem realizar com efetividade no seu próprio nível: defesa nacional; representação internacional; tributação sobre renda (embora os estados possam conservar alguma autonomia mesmo nessa área) e sobre comércio exterior; polícia de repressão de drogas e de outros crimes internacionais; política monetária e fiscal, política tecnológica. Como, na verdade, não existe um critério claro

² - Para uma ampla análise do processo de descentralização política recente na América Latina ver Finot (1999).

e preciso do que pode ser melhor realizado em que nível, muitas atribuições são compartilhadas, e a distribuição de receitas (mais do que a de atribuições) é que determinará que nível fará o quê.

Quadro 1. Dificuldade da Descentralização

	Centralização Voluntária	Centralização Forçada
Regiões	1- Pequena	2- Média
Nações	3-	4- Grande

No caso de centralização voluntária, a preocupação com a manutenção da unidade nacional baixa para segundo plano. Algumas atribuições, que em países de centralização forçada são conservadas no poder central, como as policiais, são mantidas no nível estadual ou mesmo municipal em que originalmente estavam. Nos países em que a centralização foi voluntária, a educação fundamental é sempre uma responsabilidade dos municípios, ou de um conjunto de municípios que nos Estados Unidos são chamados de *counties* (condados) e na Europa, províncias, e grande parte das atividades policiais, inclusive as de caráter judicial como o estabelecimento do inquérito policial, são também municipais ou dos condados.

As centralizações forçadas foram o resultado de um longo processo histórico, em que um Governo Central (ou um candidato a Governo Central) logrou se impor às regiões ou às nações vizinhas. O Brasil é um caso de imposição às regiões vizinhas, o dos países europeus é em geral de imposição às nações vizinhas, entendida aqui “nação” no sentido estrito, como o conjunto de pessoas que partilha da mesma língua, das mesmas tradições, e, com freqüência, da mesma religião.

No caso da centralização forçada, o Governo Central, em um primeiro momento, logra centralizar toda a autoridade. É a única maneira de garantir a unidade do novo estado-nação que está sendo criado. A expressão “estado-nação”, que é sinônima de país, foi inicialmente utilizada pelos franceses, como uma arma ideológica para sujeitar as nações em torno da Ile de France: normandos, bretões, alsacianos, etc. Com essa expressão, que os cientistas políticos até hoje usam com mais freqüência do que “país”, eles sugeriam que na verdade havia uma única nação francesa, à qual correspondia um único Estado. Os principais países europeus incluem-se nesta categoria.

Quando se parte de uma centralização inicial forçada, a descentralização vai ocorrendo gradualmente, através de um longo processo de negociação política. Ao invés de ser uma estratégia da União para tornar todo o sistema mais efetivo e

eficiente, trata-se de uma demanda das regiões/nações por maior autonomia política e administrativa.

Na descentralização forçada é preciso fazer a distinção entre descentralização regional ou geográfica, e descentralização nacional. No caso da regional, as diferenças entre as regiões são essencialmente geográficas e econômicas. Todos os cidadãos sentem-se, em primeiro lugar, cidadãos do estado-nação propriamente dito, embora também identifiquem-se com suas regiões.

Neste caso, a negociação de descentralização de poderes é relativamente mais fácil. Mas como vemos no Brasil, que é tipicamente um caso de descentralização regional, ainda assim ela é difícil, devido à inexistência de um critério claro de descentralização.

A descentralização nacional vem acontecendo principalmente na Europa, onde as regiões correspondem a nações. Os cidadãos sentem-se em diversos graus divididos entre seu estado-nação ou país, e sua região nacional.

A negociação política é muito mais complexa, porque a região está sempre desconfiada de estar sendo prejudicada na repartição dos recursos tributários e dos cargos a nível central; os políticos locais sentem-se tentados a aumentar seu próprio poder ao transformar sua regiões em estados-nação; a preocupação do governo central com a manutenção da unidade nacional é muito mais forte.

Vários grupos econômicos e sociais transformados em grupos políticos interessam-se pela negociação. Do lado do governo central interessam-se pelo debate e defendem a unidade do país os habitantes e políticos da região originária ou central, as empresas que contam com um mercado nacional e seus administradores; a burocracia central. Do lado dos governos regionais ou federados, o interesse em descentralizar concentra-se nos políticos locais, nos burocratas locais, e nas empresas (e seus trabalhadores) que produzem apenas para o mercado local.

A Tabela 1 resume essas relações. O quadrante 1 (centralização original voluntária tendo como objeto regiões) é o caso dos Estados Unidos; as dificuldades políticas enfrentadas pelo processo de descentralização são relativamente pequenas. O quadrante dois (centralização original forçada tendo como objeto regiões) é o caso do Brasil: as dificuldades são médias. O terceiro quadrante é vazio, embora esteja sendo gradualmente preenchido pela União Européia, na medida em que esta tende a se tornar um Estado através da união voluntária de nações. O problema da dificuldade de descentralização não se coloca ainda para estes países já que os mesmos estão atualmente no processo original de centralização política. Finalmente, temos o quarto quadrante, típico de diversos países europeus, em que a centralização original foi forçada, tendo como objeto nações. Aqui os problemas políticos enfrentados pela descentralização são sempre grandes.

Crêterios Administrativos e Reforma Gerencial

O critério principal para a descentraliza o   político, e resulta de uma negocia o política. Mas não seria possível pensar em um critério administrativo, em um critério baseado na eficiência? Embora não se trate de um critério absoluto, que resolva todos os problemas, esse critério existe.   o princípio da subsidiariedade, que pode ser expresso de maneira muito simples: aquilo que puder ser feito pelo município não deve ser feito pelo estado; e aquilo que pode ser feito pelo estado não deve ser feito pelo governo central.³ Se existir entre o município e o estado federado um condado ou uma província, basta incluí-lo no princípio: aquilo que pode ser feito pelo município, não deve ser feito pelo condado.

Há certas atividades, como a educa o fundamental, que são melhor realizadas pelo município. Já a educa o superior   claramente uma responsabilidade dos estados. A polícia, que geralmente fica sob responsabilidade do governo central, na verdade deveria em grande parte ficar por conta do município, como ocorre nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Há entretanto municípios muito pequenos ou muito pobres que não podem ou não devem se encarregar da garantia de direitos fundamentais do cidadão, como são a saúde e a educa o.

O princípio da subsidiariedade   tão simples quanto de difícil aplica o. Os políticos tradicionais e burocratas clássicos, weberianos, adotam uma atitude centralizadora. Sempre colocam em d vida a competência dos níveis mais inferiores da federa o e dos níveis mais baixos da própria burocracia. Atitude oposta   praticada pelos gerencialistas, que utilizam os critérios que foram adotados, no Brasil, pela Reforma Gerencial do Estado de 1995.⁴

Do ponto de vista estritamente administrativo, a descentraliza o na administra o pública   apenas um aspecto, embora importante, da Reforma Gerencial do Estado, que instaura no país a administra o pública gerencial.

Na história temos três formas de administra o do Estado: a administra o patrimonialista, a administra o pública burocrática, e a administra o pública gerencial. Na administra o patrimonialista os burocratas não são ainda profissionais, e, em conjunto com os aristocratas no poder, servem um monarca, não distinguindo com clareza o patrim nio público do privado, já que ambos os grupos derivam suas

³ - Devo essa formula o do princípio da subsidiariedade ao falecido André Franco Montoro, brilhante jurista e talvez o mais notável político da segunda metade do século XX no Brasil. Ele não apenas dizia e repetia com freq ncia esse princípio, como o aplicava na prática sempre que podia.

⁴ - A Reforma Gerencial do Estado de 1995 foi definida no início do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprova o do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, em setembro desse ano, e o envio para o Congresso Nacional, também nesse ano, da reforma constitucional, popularmente chamada "Reforma Administrativa", que três anos depois seria quase integralmente aprovada.

rendas principalmente do Estado, e não apenas os burocratas. Estes, por sua vez, assumem com frequência caráter aristocrático. O Brasil, seguindo uma forte tradição portuguesa, foi durante muito tempo, principalmente no período imperial, dirigido por uma elite patrimonialista, que até hoje conserva algum poder no país.⁵

A administração pública burocrática foi descrita originalmente por Max Weber. Chamamos a transição da administração patrimonialista para a burocrática de Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público. Foi a primeira grande reforma administrativa na história do capitalismo. Nos países europeus ocorreu no século passado; no Brasil, nos anos 30, com Getúlio Vargas e Simões Lopes.

Desde os anos 80, em diversos países desenvolvidos, principalmente a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a Austrália, a Nova Zelândia, os países escandinavos, começou a ocorrer a Reforma Gerencial, que utiliza os princípios da “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*). No Brasil, que está entre os dois primeiros países a iniciar uma Reforma Gerencial (o outro foi o Chile), esta tem início em 1995.

A Reforma Gerencial está fundamentalmente apoiada nas políticas de descentralização e desconcentração, embora seja um fenômeno mais amplo do que o da descentralização. Existem muitas definições. Christopher Hood (1991: 4), por exemplo, em um trabalho pioneiro, lista sete características da nova gestão pública: administração profissional, indicadores de desempenho explícitos, maior ênfase no controle de resultados, divisão das organizações públicas em unidades menores, maior competição entre as unidades, ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado, e ênfase em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos. Premchand (1998), mais recentemente e de um ponto de vista mais econômico do que político, descreve a administração pública que prevalecerá em torno do ano 2020, com as seguintes características: um Estado com agências estatais menores, mais flexíveis, em que haja separação entre definição e implementação de políticas; padrões éticos públicos bem definidos tanto para burocratas quanto para políticos; transparência, com ampla publicação de estatísticas e resultados; processo orçamentário claro, com perspectiva de médio prazo, detalhamento a curto prazo dos indicadores de desempenho e resultados a serem alcançados; abolição de estabilidade para servidores; pagamento e sistemas de contabilidade pública gerencial totalmente eletrônico.

Na administração pública gerencial, primeiro é preciso distinguir as funções exclusivas de Estado das funções sociais e científicas. As funções exclusivas de Estado, que envolvem o poder de Estado, são menos sujeitas a delegação, principalmente para municípios. Uma função exclusiva que, com certos cuidados, pode ser transferida para os municípios grandes ou às províncias é a polícia, porque

⁵ - O livro clássico sobre o Estado Patrimonial é *Os Donos do Poder*, de Raimundo Faoro (1958/75). Ver adicionalmente meu trabalho sobre a história da administração pública no Brasil a partir do final do Império (Bresser-Pereira, 2000b).

nas democracias ela vem mudando de papel: de agente repressivo vem se transformando em serviço social da comunidade.

Segundo, é preciso distinguir com clareza o financiamento da execução dentro do próprio Estado. Os serviços sociais básicos de saúde e de educação fundamental obrigatória podem ser melhor executados a nível municipal, mas seu financiamento deve ser feito pelo governo central à base de um critério *per capita*, de forma a garantir igualdade de tratamento a todos os cidadãos.

Terceiro, é preciso considerar os casos em que a terceirização é recomendável. As funções não exclusivas podem não só ser transferidas para níveis mais baixos de governo, mas também, e principalmente, podem ser terceirizadas para organizações sem fins lucrativos, que não chamo de organizações privadas, mas de “organizações públicas não-estatais”. Essas organizações são mais competitivas, mais controláveis, menos rígidas.

A definição de Reforma Gerencial adotada no Brasil a partir de 1995 pode ser resumida em três parágrafos, cada um correspondendo a um de seus objetivos: maior eficiência, melhor qualidade das decisões, e defesa da cidadania.⁶

Em primeiro lugar, a Reforma Gerencial visa aumentar a eficiência e efetividade da organização estatal. Para isto usa das seguintes estratégias:

- (a) descentralização das atividades para os estados e municípios e desconcentração (delegação) das decisões para agências reguladoras e executivas;
- (b) separação dos órgãos formuladores de políticas públicas - que se situam no núcleo estratégico do Estado - das unidades descentralizadas e autônomas, executoras dos serviços;
- (c) controle gerencial das agências autônomas, que deixa de ser principalmente o controle burocrático, de procedimentos, realizado pelos próprios administradores e por agências de controle interno e externo, para ser, adicionalmente, a combinação de quatro tipos de controle: (c1) controle de resultados, a partir de indicadores de desempenho estipulados de forma precisa nos contratos de gestão; (c2) controle contábil de custos, que pode ser também pensado como um elemento central do controle de resultados; (c3) controle por quase-mercados ou competição administrada; e (c4) controle social, através do qual os cidadãos exercitam formas de democracia direta;
- (d) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas:
 - (d1) as agências que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição

⁶ - Ver Bresser-Pereira (1998: Capítulo 5).

monopolistas, e (d2) os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;

- (e) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- (f) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado; e,
- (g) fortalecimento da burocracia estatal, particularmente da alta administração pública, que é tornada mais autônoma, organizada em carreiras ou ‘corpos’ de Estado, e legitimada não apenas por sua competência técnica mas também por sua capacidade política.⁷

Em segundo lugar a Reforma Gerencial visa melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e de sua burocracia. A melhoria da capacidade decisória dos políticos eleitos, que faz parte de uma reforma política mais ampla, da qual a Reforma Gerencial é parte, depende de sua representatividade, e do caráter democrático e amplo do debate público. Dessa forma, o governo e a sociedade civil se tornam capazes de aprender a partir de seus erros. No plano específico da organização do Estado e, portanto, da Reforma Gerencial, o objetivo é melhorar a capacidade decisória dos administradores públicos. Além da seleção e do treinamento profissionais, a estratégia fundamental, que inova em relação a administração pública burocrática, é a garantia de uma autonomia maior dos administradores, tendo como contrapartida sua mais direta responsabilização (*accountability*). Para isto é essencial a delegação de autoridade, pelo Congresso e pelo Presidente da República, de maior autonomia às agências reguladoras e executivas.⁸

Finalmente, a Reforma Gerencial visa assegurar o caráter democrático da administração pública, através da implantação de um serviço público orientado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente,⁹ ao invés de manter o caráter auto-referido que caracteriza a administração pública burocrática, voltado para a afirmação do poder do Estado e da burocracia estatal. Como a Reforma Gerencial implica em maior

⁷ - A Reforma Gerencial implica na substituição da administração pública burocrática pela administração pública gerencial. Isto, entretanto, não implica em diminuir o papel da burocracia estatal. Pelo contrário, na medida em que se atribui a ela maior autonomia gerencial, assumirá um papel cada vez mais estratégico na administração do Estado.

⁸ - Sobre as decisões estratégicas do administrador público ver principalmente os trabalhos de Dror (1999) e de Crozier e Tilliette (1995).

⁹ - Uso essas duas expressões como sinônimas. É possível, entretanto, distingui-las: o cidadão-usuário não paga, enquanto o cidadão-cliente paga pelos serviços recebidos. A distinção pode ser útil para distinguir os casos em que os serviços do Estados são cobrados por envolverem direito universal (ensino básico, por exemplo) daqueles que não o são. É uma tolice supor que o cidadão deva ser sempre usuário, jamais pagando por serviços prestados pelo Estado.

descentralização, e, portanto, em maior autonomia para políticos e altos servidores públicos, implica também em maior responsabilidade. O poder na organização burocrática estatal está assim baseado na responsabilização do político e do servidor público. Essa responsabilização é cobrada pela própria sociedade, pelos políticos e pelos órgãos de auditoria do Estado. Pela sociedade, através da imprensa, da opinião pública, e das eleições; pelos políticos, através das comissões parlamentares de inquérito e pela fiscalização dos políticos de oposição; pelos órgãos de auditoria, através dos tribunais de conta, e do Ministério Público, que no Brasil é um quarto poder voltado para a defesa do patrimônio público.

Nesses termos, quando pensamos em descentralização no setor público, devemos levar em conta todos esses fatores. A descentralização é uma estratégia para uma maior eficiência, como na empresa privada, mas só é legítima se a delegação envolvida for decidida pelo parlamento, de forma democrática, e a autonomia lograda for acompanhada de correspondente responsabilização.

Conclusão

Em síntese, a descentralização na administração pública, embora possua aspectos estritamente administrativos, é antes uma questão política. Enquanto a descentralização entre as empresas é decidida em função de uma eficiência maior esperada, na administração pública apenas a desconcentração, que não envolve decisão pelo parlamento, tem esse caráter. A descentralização para unidades sub-nacionais (estados ou municípios) é uma questão política, que deriva da demanda de maior autonomia pelas regiões ou pelos governos locais, e é decidida através de um processo de negociação política.

A descentralização será mais ou menos difícil dependendo da origem do estado-nação ou país que se quer descentralizar. Se a centralização original, através da qual o país surgiu, foi voluntária, como nos Estados Unidos, a descentralização será mais tranqüila do que no caso de centralização original forçada. Por outro lado, é preciso distinguir as unidades descentralizadas: podem ser nações ou meras regiões. Descentralização para nações dentro de um mesmo estado nacional será sempre mais difícil, dado o perigo de secessão envolvido, do que para regiões geográficas.

O princípio administrativo que deve orientar a descentralização política é o da subsidiariedade: tudo o que puder ser bem realizado pela unidade inferior não deverá sê-lo pela unidade superior. Além desse critério, deverão ser considerados os princípios da Reforma Gerencial do Estado. Os atuais países foram todos estabelecidos de acordo com os princípios da Reforma Burocrática, que é por natureza centralizada. Nos últimos 20 anos, entretanto, um número crescente de países estão envolvidos em Reformas Gerenciais, através das quais se busca aumentar a eficiência da organização estatal através de um processo de descentralização: especificamente

através de se conceder maior autonomia e responsabilidade aos administradores públicos, que passam a ser controlados por resultados, ao invés de por procedimentos.

Bibilografia

Chandler, Alfred D. (1962) *Strategy and Structure*. Massachusetts: The MIT Press, 1986. Primeira edição, 1962.

Crozier, Michel e Bruno Tilliette (1995) *La Crise de L'Intelligence*. Paris: InterEditions.

Dror, Yehezkel (1999) *A Capacidade para Governar*. São Paulo: Edições Fundap.

Faoro, Raymundo (1957/75) *Os Donos do Poder*, segunda edição. Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo e Editora da Universidade de São Paulo, 1975. Primeira edição, 1957; segunda edição revista, 1975.

Finot, Iván (1999) “Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización y Participación en América Latina”. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, n°.15, outubro 1999: 71-110.

Hood, Christopher (1991) “Public Management for All Seasons?” *Public Administration* 69(1), 1991.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

Prestes Motta, Fernando & Luiz Carlos Bresser-Pereira (1980) *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Editora Brasiliense.

Petrucci, Vera e Leticia Schwarz, orgs. (1999) *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Premchand, A. (1998) “Themes and Issues in Public Expenditure Management”. Washington: Fundo Monetário Internacional, cópia. Trabalho apresentado ao seminário “Hacia el Rediseño del Estado”. Bogotá, Departamento de Planejamento do Ministério das Finanças, abril 27-29 1998.