

# Documento preliminar sobre descentralização

José Menezes Senna (\*)

Thereza Lobo

Colaboração:

Wildjan da Fonseca Magno

**D**entre as grandes ações preconizadas para a Reforma da Administração Pública Federal, encontra-se a Descentralização — esforço que há de se enfrentar neste País na busca incessante de permitir à sociedade brasileira auferir dos serviços públicos de forma equitativa, indiscriminada e, sobretudo, assumindo a sua parcela de responsabilidade social e política, diante das decisões tomadas pelas esferas de governo.

É importante assinalar que não há experiência histórica no País que permita o balizamento de um processo de descentralização efetivo. A tradição da administração pública brasileira caracteriza-se basicamente por processos de desconcentração e não de descentralização.

Há que se diferenciar a atual proposta de estratégia governamental, dos procedimentos adotados em períodos anteriores, os quais, na verdade, não passaram de pura desconcentração administrativa. Embora importante, a desconcentração não pode ser confundida com a descentralização, por envolver, esta última, ques-



tões de ordem política mais profunda.

Cabe ainda destacar que a descentralização deve ser entendida a partir de três vertentes: 1) entre esferas de governo; 2) da administração direta para a indireta; e 3) do setor público para o setor privado. No último caso, encontram-se em

andamento os trabalhos da Comissão de Privatização, na SEPLAN/PR, tendo por objetivo a definição de parâmetros e o encaminhamento das ações respectivas.

Neste sentido, este documento tratará exclusivamente da descentralização no âmbito interno da ação do Estado brasileiro, em seu sentido amplo.

## Princípios Norteadores da Descentralização

Para que o processo de descentralização encontre um caminho seguro para a eficácia da ação do poder público, na direção da equanimidade e da universalidade da prestação dos serviços, devem ser levados em consideração determinados princípios norteadores permeando todo o processo. São eles:

### • Flexibilidade

Toda e qualquer ação governamental a ser descentralizada deve ser presidida por uma flexibilidade inter e intra-regional. Há que se deixar de lado o discurso e atacar-se de frente a realidade da diferenciação econômica, política e social do espaço nacional. As peculiaridades regionais e locais devem ser obrigatoriamente levadas em consideração quando o processo de descentralização for encaminhado. **Estados e Municípios não podem mais ser tratados de forma homogênea e simétrica, seja pela legislação ou pelas agências ou programas governamentais.** As realidades técnicas, financeiras e políticas são distintas e, como tal, devem ser trabalhadas.

### • Gradualismo

Dentro da mesma linha de respeito às peculiaridades regionais e locais, o processo de descentralização deve ser encaminhado de forma gradual, no tempo e no espaço. A real capacidade de resposta dos governos subnacionais deve ser avaliada, sem subestimação, ou superestimação. A flexibilidade aqui se conjuga com o gradualismo, pois uma mesma esfera de governo pode estar apta a receber determinados encargos hoje e não poder receber outros.

### • Progressividade

Assume-se o sentido estrito do conceito de processo no caso da descentralização, ao definir-se o princí-

(\*) José Menezes Senna é engenheiro civil e administrador de empresa, secretário-geral adjunto do Ministério dos Transportes, membro da Comissão da Reforma, presidente da Comissão Especial de Descentralização e vice-presidente da Comissão Nacional de Facilitação do Comércio Exterior.

Thereza Lobo é socióloga, membro da Comissão da Reforma Tributária e Descentralização, membro da Câmara V da Comissão da Reforma, assessora técnica da Fundação Educar e do Ibm.

## IDÉIAS

pio da progressividade. A flexibilidade e o gradualismo não implicam estancamento. Ao contrário, a dinâmica do processo de descentralização exige que ele seja progressivo ou seja, que cada vez mais, a partir do estabelecimento de prioridades, funções e encargos sejam repassados. Com isto quer-se dizer da necessidade constante de preparação dos níveis de governo para o recebimento de responsabilidade.

### • **Transparência no Processo Decisório**

O processo de descentralização se norteia por um conjunto de decisões governamentais de alocação de recursos que deve ser acessível àqueles que as executarão, bem como aos que serão beneficiários da ação do poder público. O acesso deve ser garantido através da mais ampla divulgação do processo de tomada de decisões em si, como também da possibilidade de participação no mesmo. A abertura do processo decisório é critério definitivo no sentido da democratização do Estado brasileiro. Isso é verdade para qualquer instância de governo.

### • **Controle Social**

O processo de descentralização, se se quer instrumento de democratização, precisa incorporar mecanismos de acompanhamento, supervisão e avaliação, outros, que não os tradicionalmente encontrados na experiência da administração pública brasileira. A supervalorização de mecanismos formais de controle, extremamente burocratizados, não garantiu até agora a eficácia e a justiça na prestação de ação governamental. Nesse sentido, coloca-se como fundamental a criação de mecanismos que possibilitem à população o exercício da cobrança e fiscalização da ação do poder público. Conjugada com a transparência do processo decisório, o **controle da sociedade organizada** (Associações Comunitárias, Órgãos de Classe, etc.) permitirá desenvolver o sentido da responsabilidade cívica da população. Isso não exclui a manutenção ou reformulação, quando necessária, dos mecanismos formais de controle à disposição da administração pública, desde que baseados e ga-



*A descentralização, para ser um instrumento de democratização, precisa incorporar mecanismos de acompanhamento, avaliação e supervisão que não os tradicionalmente adotados na experiência da administração pública do País. A supervalorização de mecanismos formais de controle não garantiu, até agora, eficácia na ação governamental.*

rantidos em critérios desburocratizantes capazes de agilizar e tornar transparentes as decisões tomadas e as execuções empreendidas.

### **Instrumentos/Mecanismos do Processo de Descentralização**

A oportunidade e a urgência do processo de descentralização fazem com que seja fundamental uma reflexão sobre a operacionalização do mesmo, repensando os mecanismos e instrumentos atualmente disponíveis, visando seu aprimoramento ou a criação de alternativas.

Em conseqüência, cabe repensar a estrutura político-institucional responsável pelo atual sistema de distribuição de competências, entre esferas de governo que, consensualmente, não atinge as necessidades da sociedade brasileira. O que vige é uma polarização entre as **competências exclusivas**, geralmente atribuídas à União,

e as **competências concorrentes**, em que todas as unidades de governo estão mais ou menos habilitadas a executar funções em determinadas áreas.

Como é sobejamente conhecido, a indefinição de fronteiras funcionais gera inúmeros problemas, tais como, duplicação de esforços e recursos, prestação inadequada dos serviços, não responsabilização de agências governamentais, conflitos institucionais, etc. Dessa maneira, o processo de descentralização deve contribuir para a melhor definição da divisão de competências governamentais. Isso não significa, entretanto, que a questão se resolva através de modelos teóricos. Os princípios norteadores da descentralização justificam tal impossibilidade.

É necessário portanto, refletir sobre as funções próprias de cada esfera de governo, já tradicionalmente incorporadas ao aparato político-institucional e, de forma gradual, progressiva e flexível, reestruturar a divisão de competências através da descentralização. Nesse momento cabe repensar e resgatar o conceito e a prática da **função delegada** como o mecanismo indutor por excelência, para implantar e implementar a descentralização.

Através da mesma delaga-se a um certo nível de governo a possibilidade ou o poder de gerir, e executar a prestação de um determinado serviço público que antes era atribuído a outra esfera de governo, geralmente superior. A delegação é temporária e se suporta num acompanhamento e supervisão constante da esfera governamental que delega o serviço. Tal função delegada pode, em dependência da performance do governo receptor, transformar-se em competência própria ou exclusiva, ou mesmo retornar ao nível de governo antes responsável, no caso do não cumprimento adequado da prestação de serviço delegado. Os instrumentos legais mais indicados são as Leis, elaboradas pelas diferentes esferas, para diferentes tipos de delegação de funções.

Outro mecanismo que deve ser recuperado refere-se à **competência supletiva**. No caso, duas ou mais unidades de governo acordam para a prestação de um determinado serviço, levando em consideração critérios de custo, capacidade de operaciona-

lização e amplitude de benefícios a serem atingidos, entre outros. Esse tipo de arranjo institucional é o que mais se aproxima da essência do sistema federalista que pressupõe o pacto e a negociação entre distintas esferas de governo. Toda possibilidade e a necessidade de criação ou recuperação de novos mecanismos não exclui o aproveitamento de instrumentos hoje disponíveis à administração pública: convênios, contratos, portarias, protocolos, cartas de adesão, etc. Esse aparato não deve ser desprezado, mas antes sofrer um processo de normatização, respeitando as peculiaridades das diferentes ações governamentais, buscando superar as limitações que hoje o fazem vulnerável enquanto instrumentos de ação político-governamental: o risco do clientelismo político, a descontinuidade temporal e espacial, o arbítrio de definições de política governamental tomadas por uma esfera superior de governo, seja federal ou estadual.

**Diretrizes**

A reversão do movimento centralizador do Estado, dentro dos princípios enunciados, através da redução do peso do setor público sobre a empresa privada e a sociedade, em geral, e, dentro do próprio governo, pela transferência de funções, atribuições e competências da União para os estados e municípios, implica um profundo reexame e debate sobre as funções que a sociedade deseja sejam exercidas pelo governo, em seus diversos níveis, tendo como consequência a revisão dos mecanismos fiscais e financeiros de apropriação, transferência e alocação de recursos.

Essa reorientação de tendências, que deverá resultar numa reformulação estrutural do governo e da sociedade pode ser iniciada de imediato, independentemente de uma reforma tributária mais ampla, tais como: convênios, delegação de competência, recuperação do instituto da função delegada, da competência supletiva e da privatização de empresas públicas, dentro das seguintes diretrizes:

- A União deverá concentrar-se em funções normativas, formulando as grandes políticas de âmbito nacional nos setores básicos de infra-estrutura econô-

mica e de necessidades básicas, repassando as demais para o setor privado e, quando for o caso, para os governos estaduais e locais.

- A União deverá extinguir ou reformular órgãos e entidades cujos custos decorram, predominantemente, de pagamentos de pessoal, excetuadas as Forças Armadas, o Fisco, as Relações Exteriores e outras funções inerentes ao poder de polícia, bem como aqueles órgãos prestadores de serviços imprescindíveis.
- Quando houver superposição competitiva ou redundante entre dois ou mais órgãos e entidades federais, prevalecerá a ju-

---

*É necessário impor uma reorientação que leve a uma reformulação estrutural do Governo e da Sociedade, que pode ser iniciada de imediato, independentemente de uma reforma tributária mais ampla, com a utilização de convênios, recuperação do instituto da função delegada, da competência supletiva e privatização de empresas públicas.*

---

risdição de um só, sendo extintos ou reformulados os demais.

- Deverão ser desativadas ou eliminadas as empresas públicas ou sociedades de economia mista cujas funções se caracterizem como de simples repassadoras de recursos financeiros.

**Operacionalização do processo de Descentralização**

**5.1. Para o Setor Privado**

A Comissão de Privatização da SEPLAN/PR está encaminhando os trabalhos visando à progressiva devolução de atividades empreendidas pe-

lo setor público à iniciativa privada. As atividades dessa Comissão atendem, portanto, à exigência de uma das vertentes do processo de descentralização.

**5.2. Entre Esferas de Governo**

O processo de descentralização que se pretende implementar tem como objetivo a passagem progressiva, gradual e flexível de ações até então sob responsabilidade do governo federal para as esferas estaduais e municipais. Nesse sentido, incluem-se nesse processo órgãos da administração direta e indireta federal que apresentem ações que possam ser executadas diretamente pelas administrações estaduais e locais com melhores resultados.

Cabe destacar que o processo de descentralização das ações federais traz em si uma característica de transitoriedade, na medida em que espera-se que progressivamente os governos estaduais e locais assumam as responsabilidades repassadas de forma definitiva, como competência próprias. Dessa forma, à medida que o processo for avançando, estará se configurando uma redefinição da distribuição de competências governamentais até então existentes.

Pode-se, portanto, sugerir um elenco de ações concretas que visam a iniciar o processo de descentralização com base nos princípios norteadores antes referidos. A tentativa de elaborar uma metodologia de ações descentralizadoras justifica-se, exclusivamente, pela necessidade de ordenamento do processo, não significando orientação rígida.

Assim sendo, as etapas a seguir mencionadas devem ser vistas como sugestões para o encaminhamento do processo que certamente assumirá características específicas em cada agência governamental.

**a) Identificação de Programas e Ações Passíveis de Descentralização.**

Nessa etapa deve-se procurar identificar as situações que serão objeto de ação descentralizadora. Dada a característica de transitoriedade do processo, deve-se levar em conta perspectivas de curto, médio e longo prazos, buscando com isso atender à diversi-

## IDÉIAS

ficação dos programas e ações e das realidades estaduais e locais que receberão as atribuições a serem definidas.

Em termos de curto prazo (1986), sugere-se que o Programa de Prioridades Sociais sirva de base para a identificação dos programas passíveis de descentralização. Isso não impede, entretanto, que outros programas e ações específicas dos Ministérios e entidades descentralizadas possam ser desenvolvidas com a mesma orientação.

A médio e longo prazo deverão ser levados em consideração programas e ações já em andamento e que possam ser redirecionados para a descentralização e os que desde o início de sua implementação serão encaminhados de forma descentralizada.

A identificação dos programas e ações pode orientar-se através de dois critérios básicos, que certamente não serão os únicos:

— **natureza espacial dos programas de ações:** identificação da população beneficiária do programa ou ação, se limitada ao âmbito do município, de parte ou todo o território estadual, ou de parte ou todo o território nacional (mais de um Estado).

— **compatibilização com programas e/ou projetos oriundos dos governos estaduais e municipais:** deverão ser priorizados para a descentralização aqueles programas e ações federais que incorporem em seus objetivos os interesses gerados pelas realidades regionais e locais. Para tanto será necessário um mapeamento desses programas/projetos já recebidos pelo governo federal e sua integração ao processo de descentralização. Cabe ressaltar que devem haver programas que sejam indutores de uma ação governamental que se considera relevante, expressando políticas nacionais com reflexos regionais e locais.

O produto dessa etapa deve concretizar-se numa listagem dos programas e ações federais a serem descentralizados no curto, médio e longo prazo.

### **b) Elaboração de Critérios para Progressiva Transferência de Responsabilidades entre esferas de Governo.**

Cada programa ou ação identificada na etapa anterior deve elaborar critérios de transferência progressiva de responsabilidades para as esferas estaduais e municipais, garantindo um grau de flexibilidade adequado às respectivas realidades a serem atendidas. Serão definidos aí os seguintes aspectos:

— **unidades de governo envolvidas:** se o governo federal e estadual; se governo federal e municipal;

---

*Em termos de curto prazo, o Programa de Prioridades Sociais pode servir de base para identificar-se os programas passíveis de descentralização. A médio e longo prazos, deverão ser levados em conta os programas e ações já em andamento e que possam ser redirecionados para a descentralização, com base em critérios previamente definidos.*

---

se as três esferas simultaneamente.

— **responsabilidades a serem distribuídas:** atribuição de cada esfera de governo envolvida no programa; se prestação de assistência técnica; se planejamento, execução, operação/manutenção; e se acompanhamento/avaliação dos projetos a serem implementados. Ao governo federal caberá sempre a responsabilidade do repasse de recursos financeiros. As demais atribuições vão variar dependendo dos objetivos a serem atingidos e da capacidade operacional das unidades receptoras. É necessário nessa etapa levar em consideração mecanismos de contrapartida adequa-

dos às condições das realidades regionais e locais e seus reflexos para tais administrações. É importante ainda que tipologias de municípios funcionem como orientadoras da diversificação de responsabilidades atribuídas em cada programa ou ação.

### **c) Identificação de Mecanismos para Transferência de Responsabilidades.**

Dependendo das características de cada programa ou ação descentralizada, serão definidos os mecanismos a serem utilizados para a transferência de responsabilidade às esferas inferiores de governo. Sugere-se que o repasse direto de recursos a fundo perdido deve ser priorizado. Por outro lado, devem ser pensado sem mecanismos que definam as atribuições específicas de cada esfera de governo. É necessário levar em conta que os mesmos prevejam a progressiva incorporação dos recursos e responsabilidades a serem repassados como receitas e atribuições próprias, contribuindo portanto para a futura redefinição do sistema de transferências constitucionais e do sistema de tributação nacional. Ainda nessa etapa inclui-se o dever do Governo Federal de elaborar diretrizes gerais, não impositivas, sobre a alocação dos recursos e responsabilidades a outras esferas de governo. Cabe retomar nessa etapa o que foi dito anteriormente sobre a necessidade de normatização do instrumento existente e a criação de novos mecanismos, tais como a função delegada.

### **d) Elaboração de Plano de Acompanhamento, Supervisão e Avaliação.**

Todo e qualquer programa de ação a ser descentralizado deve prever um sistema de acompanhamento, supervisão e avaliação. Retoma-se aqui, necessariamente, a divisão de responsabilidades estabelecida na etapa b. Ao mesmo tempo é nessa etapa que deve dar-se ênfase à criação de mecanismos que possibilitem a intervenção da sociedade organizada no acompanhamento, supervisão e avaliação dos programas e ações federais (controle social), sem excluir os controles formais já existentes, desde que baseados em critérios desburocratizantes.