

D

ESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA: DESAFIO DO PODER LOCAL

Saete Silva

A minha experiência nessa área de descentralização começou na Prefeitura de Salvador, em 1986, quando houve uma iniciativa de implantação de administrações regionais, com um programa chamado de Descentralização. Eu era coordenadora desse programa e havia um convênio de cooperação com a UFBA que possibilitava o acompanhamento dessa experiência e isso gerou alguns projetos de pesquisa importantes dentro da Universidade, que fizeram com que essa equipe que trabalhou no projeto naquela época passasse a ter uma visão não apenas operativa e executora do processo, mas de reflexão sobre o mesmo processo. Hoje, passados oito anos da implantação do programa, posso dizer, na condição de secretária de Administração da Prefeitura, que muita coisa se incorporou e outras foram consideradas, ao longo desse tempo, pouco importante, ou, não digo abandonadas, mas afastadas, como secundárias.

O neoliberalismo trouxe a bandeira do Estado mínimo e, com ele, a bandeira da descentralização. Trouxe também a ruptura do Estado do bem-estar social e, a partir daí, as indagações sobre a redefinição das suas funções sociais. Destaca que o programa de descentralização do Governo, para ser eficaz, deve ter um só grande eixo, direccionado à grande massa dos excluídos, e estar centrado no cidadão, aproximando-o do Estado. A promoção pura e simples da divisão administrativa, criando-se várias entidades organizacionais, não resolve o problema da descentralização.

Há dias eu lia numa revista uma avaliação de uns artigos da Revista de Administração Pública da Getúlio Vargas. Foi feito um estudo de todos os artigos publicados na revista, em torno dos paradigmas da administração pública ao longo da década de 70 e de 80 e o paradigma emergente, vamos dizer assim. E eu notei que muito do que falávamos sobre conceitos da administração e da descentralização, o caso das

administrações regionais, tinha muito a ver com esses paradigmas. Falava-se, na década de 70, na administração pública, com ênfase na organização, ou seja, no sentido quase que empresarial da administração. Na década de 80, com ênfase muito mais na política, na articulação, na chamada participação comunitária. Entendo que ao longo dessas duas décadas esse processo que nós vivemos dentro da administração realmente sofreu esse tipo de evolução de criar uma visão da organização estatal, da maneira como, no caso a prefeitura, se organiza. Toda ênfase que nós dávamos ao processo era relativa descentralização como um processo de participação popular. Para que servia aquilo ali? Se ia proporcionar trabalho mais eficiente, era uma coisa secundária. Nós passávamos muito tempo discutindo conselhos, comissões, eleição de representantes, porque aquele processo era o elemento que nós tínhamos para discutir a questão da descentralização. (Eu estou caricaturando um pouco, porque tínhamos na equipe pessoas pensando em outros aspectos).

A nossa referência era muito forte, era experiência à espanhola. E, na Espanha, o movimento popular teve um papel no combate à ditadura de Franco muito semelhante à história do

movimento popular no Brasil, com associações de moradores que se transformaram em trincheiras de luta contra a ditadura. Havia uma grande interligação entre aquilo tudo, entre todo aquele anseio de transformação que tínhamos, e entrava tudo no mesmo processo. Vamos à questão de administrações regionais e de programas de descentralização no Brasil, eles combinam muito com essa época. A origem do projeto do Rio-São Paulo se deu em governos absolutamente conservadores. O projeto Salvador-Recife, na década de 80, era instrumento de participação comunitária. As regiões administrativas de Recife se chamavam Regiões Político Administrativas, porque toda a ação política do governo era voltada para essas regiões.

Hoje, o que pensamos da avaliação da proposta de Salvador? Eu considero de uma maturidade muito grande o que a gente está conseguindo, que é pelo menos refletir sobre o papel desses processos dentro da cidade. E considero que isso não é mérito individual. É mérito da sociedade brasileira, que colocou uma agenda para o gestor público. Quando assumimos um papel dentro da administração pública, temos diante de nós conceitos e exigências que não são apenas dos nossos princípios éticos e históricos ou o que quer que seja.

A sociedade nos cobra determinados tipos de princípios éticos ou históricos. A sociedade nos cobra determinados tipos de postura, de comportamento, que têm de ser incorporados a essa discussão que a gente está tendo aqui. Há vinte anos atrás era agenda da oposição! Hoje, é exigência da sociedade! É lógico que eu não estou querendo ser romântica e ou achar que todo mundo é muito bonzinho e nem quero fazer campeonato de virtude, como se falou hoje de manhã. O que está se discutindo é que, de fato, você hoje tem um nível de exigência muito maior. Nós não estamos discutindo conceitos, não podemos discutir um programa de descentralização que seja apenas para satisfazer o modelo que achamos mais eficiente de administrar a cidade. Ou o processo de descentralização existe para atender a essa massa de excluídos ou ele não serve para absolutamente nada, a não ser criar empregos e cargos. Então, esse, para mim, é o foco principal da questão da descentralização. Você não pode entender a abrangência, o significado dessas iniciativas se não seja levar em consideração questões que há quinze anos atrás eram coisas assim tão simples, e hoje estarmos ali com a pressão e a agenda da sociedade muito bem colocadas sobre isso.

Descentralizar não é dividir a cidade em pedacinhos e dispor pessoas para tomar conta. É lógico que isso pode até facilitar alguma coisa. Não estou dizendo que não se possa ter a cidade dividida em regiões para, por exemplo, fazer uma coleta de lixo mais eficiente. Se quando você fala de descentralização administrativa, objetivamente, você tem de tratar de outras questões. Entender que o objetivo de qualquer programa nessa área deve estar centrado no cidadão e não na máquina administrativa. Tem um exemplo patético que estávamos discutindo. Uma dirigente da Secretaria de Educação de Salvador ficou chocada porque foi conversar com as pessoas do órgão central da educação - que congrega quatrocentas pessoas - e elas estavam absolutamente aborrecidas porque tinham de ir às escolas conversar com as diretoras: "É obrigação da diretora vir aqui conversar conosco!!!" Como se o objetivo principal da Secretaria de Educação fosse a sua existência em si, e não as escolas!!! Qual é o objetivo principal da Secretaria de Educação? Usando o jargão que se fala, qual é o *negócio* da Secretaria de Educação? É ter o órgão central arrumadinho ou é chegar até à escola, que é o objeto que devemos fazer funcionar? Eu já vi funcionário da secretaria de Educação em Salvador reclamar que tem escola demais. Porque dá

muito trabalho, entendeu? Então, acho que esse conceito de ir até ao seu objeto principal de trabalho incorpora novas questões e novas nuances fazem com que você comece a ter de descobrir, sempre, qual é a exigência que o cidadão tem sobre o seu trabalho. O que é que você vai fazer dentro daquele trabalho e dentro daquele programa para que a vida do cidadão efetivamente melhore? Eu acho que esse é o elemento principal.

Sobre a questão da participação, por exemplo, acho que hoje, ao mesmo tempo que nós perdemos, quase que puxaram o tapete - as formas tradicionais do movimento popular, associação de moradores etc, surgiram outras formas de incorporar o cidadão enquanto pessoa, indivíduo, dentro do processo de discussão. Se bem que em Salvador não nos é dado nem o direito de manter formas tradicionais, porque, graças a Deus, o nosso povo é criativo demais nas suas formas de organização. A questão é absorver, na nossa prática, as novas formas de participação que estão sendo colocadas. Algumas até mais tradicionais. Você usa as experiências de discussão de orçamento, de envolvimento de toda a sociedade em planos estratégicos, como está se fazendo em outros países e começa a se

discutir aqui as formas de participação como se fossem um fim em si. Esse problema de *conselho*, por exemplo, me dá angústia. Lá em Salvador existe uma discussão que eu considero irracional sobre o conselho de transportes. A Câmara não aprova o conselho porque o conselho é deliberativo e há quem ache que deve ser consultivo. Isso não faz a menor diferença. Se um conselho for registrado como deliberativo e não tiver legitimidade e força para ser deliberativo, a deliberação dele não vale nada. E ninguém precisa dizer isso para nós, porque há leis no Brasil aprovadas pelo Congresso Nacional que têm essa característica de *não pegar*, quanto mais uma definição de conselho. Por que é que o conselho é deliberativo? O que é que faz com que uma decisão ou uma indicação de conselho tenha força ou não? É o que está escrito no papel ou é o significado que aquele grupo de pessoas pode ter em torno do assunto que estão discutindo? Acho nós temos que nos libertar um pouco. Uma reunião de três ou quatro pessoas, desde que tenham representatividade ou o assunto e momento sejam importantes, as vezes tem mais poder de transformação do que um conselho formal que reúne várias pessoas e que, no final das contas, só serve para satisfação de egos. Não estou contra a existência de conselhos. O que nós

precisamos entender é que o conselho não é a única forma, nem tudo se resolve em torno de conselhos. Eu tenho certeza de que a maioria das pessoas hoje já não pensa assim mas, fatalmente, toda a vez que tiver um problema, a primeira proposta que surge é a de criação de conselhos. Eu acho existem hoje outros elementos e outras formas de participação. Na prefeitura nós estamos discutindo muito as diferenças da composição do movimento popular em Salvador. É claro para nós que hoje a cidade tem outra conformação. A Federação de Associações de Bairros, que era um entidade fortíssima há quinze, vinte anos atrás, hoje está reduzida a uma pequena sala, com um telefone, porque as próprias lideranças que compunham aquela federação passaram a ter outro tipo de inserção na sociedade. Hoje tem gente que é ou foi vereador. É outro tipo de participação política. Aquilo ali era a única forma das pessoas participarem há vinte anos atrás. Acho que com isso você começa a incorporar esses outros fatores, que hoje são muito mais fortes. Existe dentro da cidade blocos de carnaval que têm uma força muito grande no momento em que algumas questões emergem dentro da sociedade. Isso é uma coisa que tem de ser absorvida com tranquilidade e com flexibilidade para que se possa ter

efetivamente uma aproximação com o cidadão, que é a questão da descentralização sobre os chamados princípios da qualidade, que vão fazer com que ele tenha pelo menos cuidado na definição do que se quer dentro da prefeitura, para aproximá-la do cidadão. Então, essa satisfação do cliente, aqueles conceitos de qualidade que todo mundo conhece, é uma coisa que, traduzida para uma visão de respeito e aprofundamento de cidadania, faz com que se tenha uma nova leitura também da administração pública.

As reformas administrativas. Nós tínhamos sérios dilemas em 86. Como é que íamos criar essas administrações regionais? Fizemos uma proposta que demorou oito meses dentro da Câmara. Os vereadores discordavam porque nós estávamos tirando seu poder, porque o administrador regional ia mandar mais do que ele, porque o conselho ia diminuir a Câmara. Hoje você não pode pensar em reformas administrativas se não pensar em incorporar outros elementos. Criou-se um monte de coisas que não tem nenhum significado, empresas que não são empresas, autarquias que não são autarquias e que efetivamente não descentralizam coisa nenhuma. Qual é a cidade que hoje fala em construção de centro

administrativo? Não precisamos mais de centro administrativo. Se você se comunica tão bem por meios magnéticos, quaisquer que sejam eles, não há razão ficar todo mundo aglomerado dentro do mesmo prédio. A não ser que seja muito mais barato. Mas antigamente você só raciocinava de uma forma, o governo eficiente devia estar todo junto.

Acho que são elementos novos que a gente deve se preocupar. E ter em mente o seguinte: que é que o cidadão espera da administração? O que é que ele quer do governo? Que tipo de expectativa as pessoas têm num momento em que quer um aprofundamento da democracia, das formas variadas de relacionamento, de definição de campos, interesses? Esse para mim é que deve ser o guia de qualquer programa ou de qualquer discussão sobre administração pública. E não que eu, Salete, arquiteta, ex-mestranda em administração, o que é que eu imagino que seja o governo? Não é isso que me interessa. Não é esse o modelo que me interessa implantar dentro da prefeitura. Eu acho que nesse momento, e isso é visto muito claro lá em Salvador, você vive numa sociedade de excluídos e, nessa sociedade de excluídos, conceitos que são mais agradáveis de serem discutidos em outras sociedades passam a ser

vitalis para que possamos ter algum nível de transformação. Nós temos, por exemplo, em Salvador, cem mil crianças fora de sala de aula. Cem mil, dentro da cidade. Então, quando você vai trabalhar a educação pública em Salvador e fala de competitividade, no nosso caso o ensino público, está competindo com a miséria. Nós temos, em primeiro lugar, de achar uma solução para essas cem mil crianças. Não podemos nos conformar com um número, dividir pelos turnos de salas de aula e abrir as salas de aula, porque nós temos de dar a essas crianças um ensino de qualidade que lhes permita a possibilidade de crescer como cidadãos. Digo isso em contraposição a qualquer modelo, por exemplo, que nós pudéssemos pensar em ter escola pública competindo com a qualidade da escola particular, para que a classe média pudesse ir para a escola pública. Nós não podemos nem pensar nisso. E isso está acontecendo de qualquer jeito, porque a classe média está pobre, está todo mundo correndo para a escola pública. Mas, o que devemos de ter como prioridade, e entender competitividade é entender isso, é que em qualquer programa que realizamos, em qualquer serviço que seja da nossa responsabilidade, estamos competindo com a miséria. A coisa mais terrível que eu li na

imprensa nesses últimos meses, foi aquela história dos catadores de lixo de Recife. Aquilo ali é uma coisa tão brutal, tão estúpida, que você que está dentro de uma administração municipal, sabe que se ela não estiver prioritariamente voltada para modificar esse quadro, não precisamos discutir descentralização, discutir coisa nenhuma. Acho que hoje o programa de qualidade, de capacitação do servidor, deve ter um eixo, um pólo. E o pólo é esse. É você inverter a posição de sermos hoje, no caso de Salvador e infelizmente no caso do país, uma sociedade de excluídos. Se não for para isso, esse programa serve a nós intelectualmente, ou serve tecnicamente, mas ele não caminha nessa direção. E ele só pode ser esse eixo, como Tereza falou, e eu achei fundamental, se a descentralização for uma política de Estado, não é mais um programa de governo. Você não pode ter educação, saúde, esportes e descentralização. Ou é eixo ou não é nada. E a descentralização é fundamental para mudar essa relação exatamente porque ela permite uma permeabilidade do governo a essa situação de miséria em que a gente vive e permite que essa pressão se faça exatamente por aqueles que mais necessitam da ação do poder público.

Resumen**DESCENTRALIZACIÓN Y CIUDADANÍA: DESAFÍO DEL PODER LOCAL**

El neoliberalismo ha traído la bandera del Estado mínimo y, con él, la bandera de la descentralización. Ha traído también la ruptura del Estado del bienestar social y, a partir de ahí, las interrogantes sobre la redefinición de sus funciones sociales. Destaca que el programa de descentralización del Gobierno, para ser eficaz, debe tener un único gran eje, direccionado a la gran masa de los excluídos, y estar centrado en el ciudadano, acercándolo al Estado. La promoción pura y simple de la división administrativa, creando varias organizaciones, no resuelve el problema de la descentralización.

Abstract**DECENTRALIZATION AND CITIZENSHIP: CHALLENGE TO THE LOCAL POWER**

The neo-Liberalism brought the defense of the reduced State and, with it, the defense of decentralization. It also brought the rupture with the welfare State and, from that, questions about redefinition of its social functions. This paper emphasizes that the decentralization program of the

government, to be efficient, must have a single crux, directed to the huge mass of excluded people, and must be centered on the citizen, bringing him close to the State. The pure and simple promotion of the administrative division, creating various organization entities, doesn't solve the decentralization problem.

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

Salette Silva é secretária municipal de Administração da Prefeitura de Salvador.
