

## Uma crítica à (des)centralização administrativa a partir do contexto coronelista

**Autoria:** Gustavo Madeiro da Silva, Rodrigo Gameiro Guimarães

### Resumo

A partir da constituição de 1988, um movimento de descentralização da administração pública é operado, principalmente no que se refere às políticas sociais. Mesmo se já houve em épocas passadas momentos de relativa descentralização, o movimento atual é especialmente representativo tanto pela tradição centralizadora de nossa cultura como por representar uma reação ao momento ditatorial a partir de 1964. Tal movimento é baseado em diversos argumentos e teorias que questionam a eficiência da atuação do Estado, geralmente demandando mais liberdade para o mercado e mais espaço para a chamada sociedade civil. No entanto, tais argumentos geralmente se baseiam em certos pressupostos sobre um mercado já desenvolvido e concorrencial e uma sociedade civil já organizada e ativa, além de condições sociais e políticas mais igualitárias. A proposta deste artigo, de cunho teórico, é questionar essa relação entre descentralização administrativa de um lado e maior eficiência e efetividade, desenvolvimento e protagonismo da sociedade civil de outro. Tal questionamento é especificamente pertinente em contextos em que a estrutura social mostra sinais de distância para o poder, administração patrimonialista, altos níveis de concentração de renda, baixos níveis educacionais, entre outras características. Para defendê-lo delineamos o texto em três seções: a primeira apresenta uma análise histórica sobre as tendências centralizadoras ou descentralizadoras das constituições brasileiras, revisando os principais argumentos que fundamentam esses processos de descentralização administrativa, desde a constituição de 1988, como um elemento de aumento da eficiência da administração pública e como promotor do desenvolvimento local; na segunda, construímos um panorama geral de elementos históricos, indicando abordagens teóricas que propõem a diminuição da intervenção estatal central (Estados-nacionais) e reforçam assim a proposta de descentralização; e na terceira, resgatamos alguns elementos da formação de certos traços culturais que sustentam a estrutura social de distância para o poder e desigualdade tão presente na realidade dos municípios, sobretudo do Nordeste do Brasil. Nesse contexto, argumentamos que possivelmente a descentralização administrativa transfere poderes do Estado Nacional para os estados federados e municípios pode facilmente ajudar a reforçar o poder das oligarquias e elites locais, cristalizado historicamente no seu histórico coronelista, reforçando as distâncias sociais e afastando as possibilidades de inserção das camadas excluídas nas discussões da coisa pública. Por fim, procuramos discutir opções para a administração pública local e indicar os rumos de pesquisas empíricas que os argumentos teóricos apresentados neste texto apontam.

## Introdução

Nas últimas décadas, várias mudanças estruturais foram realizadas na administração pública e na organização do Estado, destinadas, principalmente, a torná-lo mais eficiente e próximo aos cidadãos. Tal movimento aconteceu em reação aos diversos tipos de Estado expandido (Estado Socialista, Estado Social, Estado Desenvolvimentista) que durante décadas predominaram em vários países do mundo, e que eram frequentemente criticados por sua centralidade na vida social.

A perspectiva de que a cidade, ou município, tornou-se a organização social que desempenha papel fundamental na sociedade, sobretudo como instituição fundamental da construção da democracia, está presente em importante literatura da Ciência Política, da sociologia e da Administração Pública. A crítica à centralização pelo Estado Nacional, complementada pela demanda por maior descentralização administrativa, se baseia em diversas idéias e teorias que valorizam a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa como via de democratização. Mesmo que partindo de princípios diversos, idéias como a de desenvolvimento local (Ladislau Dowbor), capital social (Robert Putnam), empoderamento (Dagnino), publicização (com Bresser e sua proposta de Estado Gerencial), descentralização (Marta Arretche) etc., têm um foco em comum: tentam argumentar pelo fim da centralização das decisões nos governos Federais, e tecem elogios a formas de coordenação social relacionadas à valorização da sociedade civil, com maior autonomia local e participação popular.

No Brasil, a luta pela democratização e promulgação Carta Constitucional de 1988, trouxe uma inflexão na perspectiva de administração pública, atribuindo aos estados e municípios caráter de ente federado autônomo com responsabilidades por políticas e receitas tributárias antes centralizadas na União, sobretudo durante o período de ditadura militar.

Esse artigo propõe-se a analisar criticamente essa proposta *naturalizada*, por vezes acriticamente, questionando o *potencial democratizante* desse processo que une descentralização, desburocratização (entenda-se privatizações e utilização do modelo de Organizações Sociais na prestação de serviços públicos) e uma panaceia de teorias da participação social ocorridas no setor público. Nosso ponto de argumentação está na crítica às possibilidades de desenvolvimento local, via diminuição da intervenção do Estado e ampliação local da atuação da sociedade civil, e maior eficiência administrativa em contextos de condições sociais desiguais e marcados por relações sociais coronelistas. Nossa experiência de estudo e análise da estrutura de relações sociais nessa condição cultural nos leva a questionar: até que ponto a aplicação dessas propostas podem conduzir à reprodução do *status quo* de dominação e diferenças sociais, encoberta pelo manto da democracia local e participativa, ao invés de contribuírem para uma transformação libertadora nas relações político-sociais?

A idéia deste texto surgiu durante as eleições nacionais de 2010, mais especificamente com os resultados em Alagoas, conhecido tanto por suas relações patriarcais, de personalismo e valorização dos laços tradicionais, como pelos baixos indicadores sociais (educação, mortalidade infantil, desigualdade de renda e homicídios). Para nós intelectuais, o resultado dessas eleições foi especialmente frustrante, pois nos últimos anos assistimos a diversos escândalos ligados aos representantes políticos do estado, tanto em nível federal como estadual<sup>1</sup>. Alguns meses antes da eleição, acreditava-se que nesse contexto poderia haver uma razoável renovação dos quadros políticos, que talvez levasse a um reequilíbrio de forças no âmbito social, enfraquecendo o poder dos antigos coronéis e ampliando as possibilidades de efetivação de direito e desenvolvimento econômico e social.

O processo e os resultados mostraram, inclusive nacionalmente, apoio popular massacrante de velhos caciques da política; valorização de discursos populistas, retração de

partidos progressistas e de esquerda, alianças espúrias, de esquerdas históricas com representantes da aristocracia agrária, indícios de adulteração de pesquisas de opinião de voto, indícios de compra de votos, etc. entre outras práticas que reforçam nossa percepção de que certas práticas sociais e políticas legitimadas são fortes empecilhos para a mudança em nossa realidade e indícios da existência de alguns elementos do sistema coronelista, ainda que definido por Vitor Nunes Leal como historicamente datado.

Para sustentar seu argumento, nosso texto é separado em três partes principais. Na primeira, apresentamos uma análise histórica sobre as tendências centralizadoras ou descentralizadoras das constituições brasileiras desde 1891. A essa análise está associada uma revisão dos principais argumentos que fundamentam o processo de descentralização administrativa, desde a constituição de 1988, como um elemento de aumento da eficiência da administração pública e como promotor do desenvolvimento local. Na seção seguinte, construímos um panorama geral de elementos históricos, indicando abordagens teóricas que propõem a diminuição da intervenção estatal central (Estados-nacionais) e que assim reforçam assim a proposta de descentralização. Na terceira parte, resgatamos alguns elementos da formação de certos traços culturais que sustentam a estrutura social de distância para o poder e desigualdade tão presente na realidade dos municípios, sobretudo do Nordeste do Brasil. Por fim, nas considerações, procuraremos discutir opções para a administração pública local e indicar os rumos de pesquisas empíricas que os argumentos teóricos apresentados neste texto apontam.

### **Tendências (des)centralizadoras do período pós-ditadura e a proposta do Poder Local e da participação cidadã**

O relacionamento do Estado com a sociedade foi historicamente construído de modo centralizador tanto na formulação como na implementação das políticas públicas no Brasil. Com a transição dos governos ocorreram mudanças administrativas e políticas importantes para a compreensão das relações de hoje entre união, estados e municípios. Arretche (2005, p.11) sugere que as explicações sobre as mudanças na centralização/descentralização da federação brasileira, baseadas no sistema fiscal e tributários brasileiro, estão normalmente associadas às mudanças de regime político. Nos períodos autoritários, as elites centrais suprimiam a capacidade de requisitar/demandar interesses das elites estaduais e locais. Na democracia, estas elites recuperariam os espaços políticos, podendo potencializar os seus interesses e até impor perdas fiscais ao governo central.

De acordo com Arretche (2004) a federação brasileira, desde a Constituição de 1891, adotou a separação de fontes tributárias e distribuição de competências exclusivas, entre os entes federados, apenas para União e estados, sendo a primeira perdeu itens de receita para o segundo. Apenas essa constituição, antes da de 88, que concedeu aos estados liberdade para estabelecer alíquotas dos seus próprios tributos. E “As Constituições de 1934 e 1946, assim como a do Estado Novo (1937), tenderam a reduzir a autonomia tributária dos estados”. (ARRETCHE, 2005, p.16)

A segunda Constituição federal, de 1934, estabeleceu impostos exclusivos dos municípios e desenvolveu um sistema de transferências fiscais, novo alvo na disputa federativa, que era dos estados para União e aos seus municípios. Desde então não houve grande alteração na distribuição das áreas de tributação exclusiva na evolução do sistema tributário do Brasil, pois a capacidade de arrecadas da União não se originou de suprimir ares de tributação exclusiva dos estados e municípios (ARRETCHE, 2005).

A Constituição de 1946 caminhou em sentido inverso à anterior, ao estabelecer que o governo federal deveria transferir parte de sua receita tributária para os estados e municípios,

assim como os governos estaduais deveriam fazer o mesmo em seu território (ARRETCHE, 2005). Essa constituição estabeleceu que as transferências fiscais constitucionais seriam obrigatórias, pois a idéia seria fazer face à realidade heterogênea dos municípios brasileiros, que muitas vezes apresentavam altas disparidades de arrecadação (as capitais contavam com arrecadação até 10 vezes maior que outras cidades comparáveis). (ARRETCHE, 2004, p.18). A Constituição de 1946 também definia um arranjo em que a União operava como arrecadadora substituta dos estados e municípios, e os estados como substitutos dos seus respectivos municípios. De acordo com Arretche, as alíquotas aplicadas à repartição obrigatória da receita da União<sup>ii</sup> constituem o assunto mais importante do embate federativo (ARRETCHE, 2005).

Com o regime militar há uma nova centralização que “consistiu em restringir progressivamente as alíquotas dos impostos federais de repartição obrigatória, sendo que seu ápice ocorreu em 1968, quando o total das transferências constitucionais da União a estados e municípios somava 10% da arrecadação do IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).” (ARRETCHE, 2005, p.19). A reforma tributária desse período foi a mais centralizadora na redução da autonomia tributária dos estados (transferiu para união a tributação exclusiva do Imposto de Exportação), apenas pelo aumento do controle da legislação federal sobre o principal imposto dos estados. No entanto, isso já era autorizado desde a Constituição de 1934. Outra mudança singular do regime foi a centralização da autoridade tributária do campo residual na União, quando era historicamente descentralizada. Isso acabou sendo mantido pela Constituição de 88 e a União tem autoridade exclusiva na criação de contribuições (ARRETCHE, 2005, p.17).

Em termos históricos, houve movimentos pendulares de centralização e descentralização, pois: a **República Velha** (1889-1930) é definida pela **descentralização** fiscal dado o ganho de poder dos Estados, embora que a Constituição de 1934 definisse o sistema de transferências dos estados para união e seus municípios; há o reconhecido período de **centralização** no período do **Estado Novo** (1937-1945) pelo controle do governo central sobre o comando político dos estados (pela nomeação de interventores). Com a **Constituição de 1946** abre-se novo período de **descentralização** fiscal entre 1946-1964 (período democrático) operada pelas transferências constitucionais e com o golpe da ditadura militar logo veio nova centralização entre 1965-1968.

Em termos de mudança na autoridade de legislação sobre os impostos, somente a CF de 88 rompeu em relação às anteriores, já que desde a de 1934 os estados tinham autoridade limitada pelas demais constituições. As reformas subsequentes não alteraram essa dimensão da autoridade de estados e municípios (ARRETCHE, 2005 p. 17). Foi também na CF de 88 que ocorreu outra importante descentralização de recursos e receitas, “[...] em que a taxaço sobre combustíveis, energia elétrica, transportes, minerais e comunicação foi transferida da União para os estados.” (ARRETCHE, 2005 p. 15).

Para Arretche (2004, p.18), as mudanças ocorreram gradualmente, mas dois períodos são marcantes: a **centralização** da Reforma Tributária do **regime militar** (1965-1968) e a **descentralização fiscal** operada pela **Constituição de 1988** e antes pela de 1946. De certa forma, as alterações não foram na divisão de poder para tributar, mas são em relação às **alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória e à autonomia dos governos locais na execução dos recursos recebidos** (ARRETCHE, 2004, p.18). No entanto, essas decisões fiscais e tributárias são uma dimensão muito importante nas disputas entre os níveis de governo nos estados nacionais (federais ou unitários), paralelo a distribuição de autoridade vertical, a autoridade sobre recursos tributários está, para Arretche (2005), entre as mais importantes dessas decisões. Isso por que:

Governos desprovidos de autonomia para obter – por meio da taxaço – recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de

seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos. [...] os governos locais podem contar com recursos para atender às demandas de seus cidadãos, mas dispor de limitada autonomia para definir sua própria agenda, porque suas políticas são financiadas basicamente com transferências vinculadas (ARRETICHE, 2005, p. 11).

Por isso, as políticas públicas até o início dos anos 80 eram caracterizadas pela centralização decisória e financeira na esfera federal, aos estados e municípios cabiam apenas à execução, transformando-os em agências executivas de recursos federais. A coordenação das políticas era dificultada pela existência de várias agências sobrepostas (no mesmo e em diferentes níveis de governo), oriunda da setorialização das políticas iniciada na década de 60 com a especialização das áreas de atuação do governo (educação, saúde, habitação, transporte etc.) em que cada setor tinha autonomia nos serviços agindo de maneira independente, sem articulação das áreas. A sociedade também era excluída do processo de implementação dos programas e do controle, pois o processo decisório era permeado pelo clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Estabeleceu-se nesse período um padrão não democrático de articulação Estado-Sociedade, com a sociedade excluída do acesso a bens e serviços públicos, e as agências e políticas impermeáveis ao cidadão, traço característico do regime autoritário (FARAH, 2001).

Agregados aos problemas na gestão pública, os anos 70, no plano econômico, foram conturbados pelo choque do petróleo e o rompimento do acordo político internacional que visava estabilizar as taxas de câmbio. No plano social, foram marcados por uma forte repressão à mobilização social e o fechamento dos poucos espaços (sindicatos e partidos) de negociação, mas a sociedade resistiu com um amplo movimento cultural contra a repressão. O regime implantado pelos militares foi vítima das suas contradições, pois o processo de uma modernização da economia brasileira, à custa do achatamento salarial, hiperinflação e endividamento externo, despertaram forças políticas e atores sociais, que não foram contidos pelo bipartidarismo oficial. Nas eleições proporcionais de 1974, a oposição venceu o regime militar, foi o primeiro indício que o processo de abertura política suplantou o projeto dos militares (ZAIDAN, 2005). No final dessa década também houve o ressurgimento dos movimentos trabalhistas e sindicais, após as greves de 1978, os trabalhadores experienciaram a negociação direta (DONADONE e GRÜN, 2001, p. 115).

Esse período é caracterizado por uma forte mobilização e ampla participação da sociedade em torno das questões políticas, originadas nos movimentos contra a ditadura. Por causa da repressão, a estratégia de participação foi predominantemente no campo político não institucional, embora sistematizada por organizações como sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais urbanos e rurais e o movimento estudantil. Para Farah (2001) a forma da ação do Estado na área social, começou no âmbito da redemocratização, inspirada nas iniciativas inovadoras dos governos estaduais de 1982, que acabou consolidada na Constituição Federal de 1988, visando democratizar o processo decisório e equidade de resultados.

A constituição de 1988 instituiu um arcabouço legal que reparte as receitas, e limita a capacidade de gastos e coordenação de políticas do governo federal. Criam-se mecanismos para realização das transferências constitucionais (os Fundos de Participação) que proporcionam certa autonomia aos governos subnacionais, exceto gastos com saúde e educação. Segundo Arretche (2005) as alíquotas de transferência constitucional da história do Estado Brasileiro são: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambos têm como fonte de receita a soma de 44% da receita de dois impostos federais. Já as alíquotas de transferências constitucionais dos governos estaduais

para seus municípios variaram pouco entre a centralização fiscal do regime militar, ao definir que os estados deviam transferir 20% de sua receita de impostos aos seus municípios, enquanto a Constituição de 1988 regulamenta que transferir aos municípios 25% da arrecadação de seu principal imposto (ARRETCHE, 2005, p.19).

Com essa autonomia política e fiscal os governos estaduais e municipais podem adotar, em tese, uma agenda própria na área social. Contudo, não se mudou a estrutura de gestão das políticas sociais montadas no governo militar, que é centralizada para saúde e desenvolvimento urbano, e descentralizada para educação fundamental. Foi mantida certa concentração de autoridade no governo federal, pois a União tem o papel de principal financiador, junto com as funções de coordenar e normatizar as relações entre as esferas de governo (ARRETCHE, 2004). A concentração no governo federal, segundo Arretche (2004) facilita a coordenação de objetivos da política, reduzindo os conflitos entre programas dos diferentes governos e permite diminuir as desigualdades, embora, nos anos 90, houvesse muito mais uma preocupação em descentralizar do que efetivamente redistribuir (ARRETCHE, 2004). Isso é reforçado pelo fato de que tanto

[...] nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, o poder Executivo federal foi capaz e aprovar legislação que parcialmente reverte essas decisões da Constituição de 1988. O Fundo de Estabilização Fiscal e a Desvinculação de Receitas da União têm permitido que o governo central retenha sistematicamente cerca de 1/5 das transferências constitucionais obrigatórias. Ainda que sejam intensas as pressões para o aumento das alíquotas de FPM e FPE, essas pressões não têm conseguido traduzir-se em legislação até o momento (ARRETCHE, 2005, p.20).

Ademais, segundo Arretche (2005, p. 22) “[...] A União não apenas passou a reter parte das transferências constitucionais como também ampliou progressivamente a regulamentação das decisões de gasto dos governos subnacionais. [...]”. Cita como exemplos, a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) que estabelece que no prazo de 10 anos, estados e municípios devem aplicar 15% de suas receitas, no mínimo, exclusivamente no ensino fundamental, sendo 60% destinados exclusivamente ao pagamento de professores em exercício; e em 2000 aprovada a emenda que define que os estados destinem 12% das suas receitas para saúde e os municípios 15%. Junto a isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, delimita gastos com pessoal (ativo e inativo) e limite para endividamento. O que demonstra que a desvinculação do gasto definida pela CF de 88 fez com que o governo federal regulamentasse os gastos dos governos estaduais e municipais sem muitas resistências (ARRETCHE, 2002) para sua aprovação (ARRETCHE, 2005, p. 22).

Percebe-se assim que não houve grandes rupturas no sistema descentralizado de separação de fontes tributárias estabelecido nos anos 40, mesmo com a arrecadação descentralizada, a União definiu-se como principal ente arrecadador (ARRETCHE, 2005, p. 22). O sistema de transferências fiscais foi definido de maneira acoplada à regulamentação federal das decisões de gasto dos governos subnacionais, de forma que “[...] à descentralização das transferências fiscais não correspondeu a autonomia dos governos subnacionais sobre suas decisões de gasto. A norma da federação brasileira tem sido a legislação federal definir extensamente a agenda de gasto dos governos subnacionais.” (ARRETCHE, 2005, p. 23).

Por essas razões, em todas as áreas sociais, mesmo em diferentes tempos e formas, as proposições da Constituição de 1988 representaram um marco para a gestão pública brasileira pela grande ênfase na descentralização da gestão, viabilizada pelos repasses automáticos, que torna entes federados autônomos, e impulsiona ações e estudos sobre descentralização e o Poder Local. Nas palavras de (2001, p.127) “[...] a descentralização não significa apenas

transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista sobretudo como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como do acesso aos serviços”; e nesse sentido é que se amplia a institucionalização dos espaços públicos, nomeadamente, os conselhos, fóruns, etc. como canais de participação direta da sociedade na gestão pública local.

Essas ‘novas’ propostas para a gestão das políticas públicas baseiam-se numa estrutura horizontal e descentralizada, enquanto o modelo conservador é vertical e centralizado. O modelo inovador apresenta-se como uma possibilidade de romper com o paradigma tecnocrático, mediante a afirmação e empoderamento da sociedade civil. Tavares (2004, p. 68) ressalta que nesse modelo **transfere-se grande responsabilidade para os municípios, as cidades assumem um papel central na sociedade**, as mudanças atingem os cidadãos, que passam a “[...] ser um interlocutor ativo no processo de gestão das políticas públicas.”

Nessa mesma direção, outro autor relevante na área, Ladislau Dowbor (1999, p.7), defende que a cidade, torna-se “a unidade social básica da organizacional social”, tratando-a como espaço de construção democrática de base. Nesse sentido, o autor atribui ao Poder Local a capacidade facilitada de articulação entre Administração Pública e sociedade civil e, cita que nos países desenvolvidos as administrações locais gerem entre 40% a 60% dos recursos públicos, enquanto nos subdesenvolvidos esse percentual é normalmente menor (DOWBOR, 1999, p.7).

A descentralização dos recursos públicos possibilita que o uso seja decidido localmente e que os indivíduos participem efetivamente. Fortalece-se a visão da importância da participação na construção do espaço onde se vive, originando a formação da condição essencial de cidadania. Esse repasse de recursos para o nível local possibilita que a sociedade efetue a gestão desses recursos de forma mais flexível (TAVARES, 2004). Em muitos municípios estão surgindo programa de orçamento participativo, de renda mínima etc., iniciativas que promovem a construção de uma consciência cidadã e abrem algumas perspectivas para os mais pobres (DOWBOR, 1999, p.23).

O interesse local torna-se um poderoso instrumento de organização da cidadania. Dowbor (1998, p. 385) ressalta que “o resgate da governabilidade local significa portanto um potente processo de racionalização administrativa, que traz consigo um impacto político fundamental, o de restituir ao cidadão o direito de decidir sobre a construção da dimensão social da sua qualidade de vida.”

No entanto, também se reconhece que a descentralização não foi homogênea, há grande diversidade da capacidade municipal (tanto em termos de recurso financeiros, materiais, recursos humanos, como da formação e capacidade técnica e gerencial). Também varia a dinâmica da política, social e econômica interna a cada localidade, face às pressões da sociedade civil, os projetos políticos do governo locais e pressões das oligarquias locais. Segundo Farah (2001), em muitos casos a descentralização tem significado a intensificação de práticas clientelísticas, ao mesmo tempo os governos locais tem contribuído para formação de novos arranjos institucionais que rompem com o que havia até os anos 80 nas políticas sociais. O que nos faz perceber que esse é um processo com amplas contradições, apesar de muitas vezes defendido e compreendido como processo homogêneo e um caminho natural para democratização das relações sociais.

Entre essas contradições, Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) lembram que o projeto de reforma municipal é parte da agenda liberal de reorganização dos estados nacionais, que definem a descentralização e o protagonismo urbano como estratégia de enfretamento do ajuste e propõem aumento da competitividade urbana para gerar aumento na base tributária. Esse mesmo projeto interpreta como negativas as políticas de corte redistributivo e ressalva que instrumentos como conselhos, poderiam potencializar as demandas sobre bens públicos e

umentar o déficit. Propõe a ação do Estado no sentido de colocar filtros nos canais de participação existentes.

Para além dessas limitações, Arretche (1996), por sua vez, alerta sobre o que define como “mitos da descentralização”, discutindo: 1. a **associação positiva entre descentralização e democracia** por associar centralização dos Estados com sistemas políticos menos democráticos, identifica que esses ideais dependem menos da escala ou nível do governo e, mais da natureza das instituições, de como se articularam as elites do governo central e as locais em determinado modelo de Estado; 2. a **descentralização** define um **esvaziamento** das funções do **nível de governo central**, ao analisar o período de governo militar e as políticas sociais, mostra o sucesso da descentralização depende da redefinição do papel estratégico do governo federal; e 3. a **descentralização das políticas** públicas é suficiente, por si, para **reduzir a apropriação privada de bens públicos**, localiza que essas práticas ocorrem mais da natureza das relações com as burocracias e das possibilidade de controle social, do que da escala ou nível de governo. Demonstra de maneira geral que essas idéias não são resultados automáticos da descentralização, pois não se sustentam nem empírica, nem logicamente. Procuraremos discutir tais mitos a partir de uma descrição mais específica na próxima seção.

### **A defesa da Reforma do Estado da década de 90**

Tal defesa nasce diretamente da crítica aos modelos de Estado Expandido em fins da década de 70. Muitos autores, de diferentes vertentes, já haviam muito antes explorado o mesmo tema, mas sem encontrar tão grande repercussão em suas épocas como a partir de então.

Um aparato teórico-ideológico é então montado para justificar o neoliberalismo. Ao contrário do que se costuma pensar, a atuação contestatória do movimento civil é por vezes utilitária ao projeto neoliberal, considerando-se a demanda de diversos desses movimentos por um maior espaço de liberdade em relação ao controle estatal. Obviamente, tais movimentos se organizavam diferentemente em cada contexto, mas a regra em boa parte do mundo era de Estados centralizadores e até opressores (Estados comunistas no leste, Estados ditatoriais nos países capitalistas periféricos, notadamente na América Latina, e Estados Sociais nos países capitalistas centrais). As teorias justificatórias de uma posição menos central dos Estados nessas sociedades utilizavam argumentos tanto de natureza econômica, como política e social.

No campo econômico, a principal fundamentação foi provavelmente a teoria dos custos de transação. Originalmente avançada por Coase, na década de 1920, ela é retomada na década de 80 por Williamson (1991; 1988). Segundo essa vertente, a atuação do Estado seria necessariamente mais dispendiosa que outras formas organizacionais. Isso se daria principalmente pelos grandes custos associados à grande estrutura administrativa dos Estados-Nação e à própria falta de concorrência no oferecimento de alguns de seus serviços. Dessa forma, a terceirização alguns de seus serviços, sua transformação em mercado concorrencial ou a atuação de associações civis seriam formas mais econômicas de oferecimento de diversos serviços públicos.

A versão política dessas idéias era expressa primeiramente pelo princípio de Estado Mínimo (REZENDE, 2003; 1996) e logo após pelo Estado Gerencial (BRESSER PEREIRA, 2001; 2000). O primeiro pregava uma radical diminuição do tamanho do Estado, a partir do abandono das áreas de assistência social e apoio ao desenvolvimento, com concentração dos investimentos na área de segurança (o que fez com esse tipo fosse constantemente chamado ‘Estado Policial’). O segundo pregava uma reforma gerencial mais complexa, que

transformou a grande empresa em modelo de gestão para o Estado. A reforma seria feita em diversas frentes, que incluiriam privatizações, terceirização e publicização (principalmente com Organizações Sociais, instrumentos de provisão dos serviços básicos como saúde, educação cultura e pesquisa, que ficariam sob responsabilidade da iniciativa privada ou público não-estatal), mas também profissionalização dos quadros da administração central, valorização das carreiras técnicas, mudança cultural, criação de agências reguladoras do mercado, etc., tudo isso em busca de eficiência e eficácia. Além disso, buscava-se maior legitimação da administração pública a partir da participação da sociedade nas decisões.

Na dimensão social, são recuperadas visões que valorizam a dimensão das relações sociais como parte integrante da cidadania. Essas visões incluem idéias como empoderamento e autodeterminação local, já tratados. Comumente, tais teorizações uniam várias dessas dimensões, por exemplo o popular conceito de capital social. Neste caso, ao mesmo tempo em que relações de confiança e dependência entre os indivíduos (anuladas em um contexto de Estado Expandido) seriam responsáveis por diversas consequências positivas para a saúde e aprendizado (BAGNASCO, 2006), trariam também benefícios para a atividade econômica (PUTNAM, 2000; FUKUYAMA, 1995) e garantiriam equilíbrio de poderes e eficiência administrativa para o Estado (PUTNAM, 2000)

Como pode-se perceber, é grande o portfólio em defesa da perda de centralidade do Estado na dinâmica social. No entanto, nosso argumento é que todas essas teorizações têm um fundo ideológico bastante determinado, e se baseiam em contextos encontrados tipicamente em países com maior nível de desenvolvimento econômico e social, a saber: consolidação de direitos humanos e do trabalho; alto nível educacional da população, acesso à informação, bons meios de comunicação e transporte, além de uma cultura de participação política, etc. Nossa suposição é que, em condições diferentes dessas mencionadas, dificilmente poderia se operar uma descentralização administrativa que significasse realmente um empoderamento da sociedade civil e um fortalecimento da gestão local. Muito mais provável seria a colonização das esferas inferiores do poder público pelas oligarquias locais, com tendência à mistura entre administração burocrática por um lado e uma administração patrimonialista e personalista por outro. Neste sentido, a questão da formação histórico-cultural nos parece central.

### **Traços culturais e descentralização administrativa**

A partir deste ponto, procuramos analisar os traços marcantes na cultura do Nordeste do Brasil, ainda muito preservada na realidade de Alagoas, e de que forma eles condicionam certas práticas sociais. A história de abastada região produtora de açúcar com base de trabalho escravo ficou para trás, no entanto legou marcas que afetam a gestão até hoje. Apontamos que esses elementos reforçam uma estrutura social de distância para o poder, concentração de renda e exclusão social, principais traços que indicamos como catalizadores e mantenedores de péssimos indicadores sociais locais.

Alagoas é um dos Estados mais pobres da nação, (PIB). O analfabetismo é o maior do país, beirando a casa dos 30% na população acima de 15 anos (dados de URANI, 2005, a partir de compilação de dados do censo do IBGE de 2004), sendo que o analfabetismo funcional é por vezes estimado em torno de 60%. Apesar da taxa de desemprego oficial se encontrar em um patamar aceitável (pouco menos de 10% da população economicamente ativa, ligeiramente superior à média nacional) o problema é que a maior parte dos empregos é precária, e o nível salarial é extremamente baixo: 219 reais mensais de média, 52% abaixo da média brasileira, 17,6% abaixo da média nordestina. Além disso, 62% da população é considerada pobre, o dobro da média nacional. O acesso a telefones fixos, celulares e à computadores está entre os piores do país (no caso dos computadores, o acesso é pouco

menos que 6% dos domicílios). Tal se explica pelo perfil econômico do Estado: a segunda renda do Estado é proveniente da cultura da cana de açúcar, que tem como principal mão de obra os bóias frias e desde meados dos anos 90, metade dos recursos manejados pelo Estado é de transferências federais e o Bolsa Família gera uma receita três vezes e meia os salários provenientes da cana de açúcar. Essa dependência federal demonstra a fragilidade da economia local de Alagoas.

Para compreender a formação desses peculiares indicadores locais recorremos a explicação da formação histórico cultural da região. Alguns eventos históricos são centrais nessa explicação, entre eles a questão da mão de obra escrava e a cultura da cana de açúcar.

Em Alagoas, no início da colonização, logo se considerou que a cultura da cana era a mais promissora, tanto pelas condições climáticas locais quanto pelo alto preço alcançado pelo açúcar no mercado europeu. Para viabilizá-la, após o fracasso com a mão de obra índia (que por muito tempo foi considerada ‘preguiçosa’, ou difícil de se capturar, ou simplesmente pelos grandes lucros gerados pelo tráfico negreiro), o tráfico de escravos da África respondeu a necessidades de povoamento ao mesmo tempo em que representava um lucrativo negócio. Dessa forma, estabeleceu-se a relação social que tanto marcaria o caráter nacional, principalmente no Nordeste brasileiro: de um lado, o senhor de engenho branco, com um poder ilimitado sobre a vida e morte em seus domínios; de outro lado, seus negros, que só podiam esperar algum tipo de melhora de sua condição (como a saída da senzala para a casa grande, melhora na alimentação e o uso de roupas limpas) a partir do favor do senhor de engenho. Era uma relação muito próxima fisicamente, mas simbolicamente de distância extrema (FREYRE, 1995). Legitimou-se a situação legal de cidadãos versus não cidadãos (ou aqueles que tinham garantias de legais de liberdade de ação daqueles que não as tinham).

Esses elementos perpassavam as relações privadas, mas também o poder público. Por muito tempo havia dificuldades de administrar a colônia com um governo central, tanto pelo pequeno tamanho e população de Portugal, como pelo grande poder nas mãos dos senhores locais. Neste caso, temos o encontro dois traços distintos caracterizadores da cultura nacional. Por um lado, a distância para o poder, que se refere geralmente às relações privadas, representando em que medida as diferenças sociais e econômicas são definidoras do estatuto de cada indivíduo (como, por exemplo, na relação escravocrata, em que medida os indivíduos no ponto mais baixo da escala social estão distantes em seus direitos e aspirações em relação aos indivíduos de mais alto estatuto social). Por outro lado, temos a relação de dependência entre o Estado e os senhores locais, que têm grande autonomia e são a base de representatividade e sustentação do Poder central, que não pode ele mesmo se fazer presente. Essa representação geralmente se dá com grande transferência de poder e de rendas, o que cria uma classe de aristocratas locais.

Carvalho (2001) analisa suas consequências sociais e econômicas do predomínio da cultura da cana no Estado de Alagoas, do passado aos dias de hoje. Segundo ele, a cultura da cana de açúcar tem a característica de só ser rentável a partir de grandes áreas de plantio, o que está na origem da grande concentração de renda e de terras do Estado. Além disso, a geografia da região, bastante acidentada, impede ou encarece a utilização de máquinas na lavoura, o que traz a necessidade de uma grande quantidade de trabalhadores para a colheita e o plantio. Tal lavoura, no entanto, só emprega um número importante de trabalhadores durante 6 meses do ano. A atividade de corte da cana, fisicamente exigente e por vezes degradante, pois realizada sob um sol escaldante, com roupas pesadas que cobrem até o rosto, para evitar cortes pelas folhas, e sob risco constante de acidentes de trabalho, principalmente pelo uso da foice para o corte. Tudo isso não implica em um salário compensador (o pagamento geralmente é em termos de tonelada cortada, e no caso dos melhores cortadores não costuma atingir R\$ 1000 mensais). A atividade não exige nenhum tipo de educação formal, e constitui-se no típico trabalho medieval em pleno século XXI.

Passado o ciclo da cana, ainda no séc. XVIII, enquanto outras regiões investiam em novas culturas, tinham rendas fenomenais como no café ou na mineração, recebiam influências externas e modernizavam sua economia, a região nordestina teve dificuldades em transformar sua sociedade. As possibilidades de interiorização eram poucas, pois a maior parte da região sofre ainda com a seca. O fim da escravidão não logrou inserir os negros na vida social como esperado, pois não foi seguida de garantias, políticas públicas ou reforma agrária, os escravos do passado tornaram-se os favelados do presente. A classe política local, comandada pelos aristocratas da terra, garantiu a continuidade do sistema de produção por latifúndios, e não teve a iniciativa de modernizar a economia, já que mesmo enfraquecida economicamente em relação a outras regiões, tinha seu poder político garantido pelo sistema federalista.

Aliás, verificando-se o texto de Gilberto Freyre, ‘Casa Grande e Senzala’ (1995), verifica-se que esta relação entre clãs e poder político é de longa data: as famílias que receberam sesmarias da coroa portuguesa, e que ocupavam os cargos públicos, em nome da coroa, há alguns séculos atrás, são mesmas famílias detentoras de terras e ocupantes dos cargos públicos de hoje em dia. Acontece que a concentração extrema de poder econômico no local, especialmente em um contexto de perda desse mesmo poder econômico em nível nacional, facilmente leva a uma concentração do poder político e social. Na falta do desenvolvimento de outras atividades econômicas, o poder dos senhores de terra (agora usineiros) permanece inquestionável, e quanto pior a situação econômica, provavelmente mais forte será o predomínio político dessa aristocracia (LEAL, 1997). Uma vez no poder, tal classe política, pode-se supor, tem a tendência a defender seus próprios interesses econômicos.

As disputas entre oligarquias resultaram em diversas rebeliões, das quais uma das mais exemplares é a chamada ‘guerra do Sertão contra a capital’. Em 1919, durante o governo Epitácio Pessoa, o candidato governista ganha a eleição para o Estado da Bahia. Na sequência, forças locais iniciam rebelião comandada pelo oligarca Horácio de Matos. Mesmo após intervenção federal, não foi possível subjugar os chefes locais. Os termos do chamado ‘acordo de remanso’ incluem manutenção de armas e munições com os rebeldes, reconhecimento da posse das terras de 12 municípios ocupadas pelo coronel Horácio durante a rebelião e ‘reserva’ de uma vaga de deputado estadual e outra de deputado federal para que o coronel eleja seus candidatos (AQUINO et al, 2007).

Precisamente sobre esse tipo de relação, comum na primeira república que Vitor Nunes Leal (1997) define o elemento coronelista.

O elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terra (LEAL, 1997, p.42)

“coronelismo”, que é um sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça. (LEAL, 1997, p.62-64)

O coronel torna-se um tipo de mediador entre o indivíduo e um Estado que se quer de direito, mas não consegue ser soberano, criando para si um tipo de ‘feudo’ em tempos modernos. Obviamente, a figura do coronel aparece transformada, sendo que, em muitos locais, o coronel não mais tira seu poder de terras e da renda agrária, pois essas rendas se

encontram cada vez mais enfraquecidas, mas seu poder tem cada vez mais origem política. Tal condição surge, segundo Leal (1997, p. 278-279), da:

superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política.

A associação atual do coronel com o voto é alias coisa complexa. O voto secreto, a universalização da justiça, a própria existência de uma justiça eleitoral, o estabelecimento de órgãos de controle, entre outros fatores, deveriam garantir o fim dos feudos eleitorais. Mas decerto existem ainda os mesmos elementos de personalismo e lealdade pessoal presentes. Assim como no passado, existe uma tendência à ‘tribalização’ do poder, o que implica uma grande valorização dos laços estabelecidos no passado, típico de sociedades rurais e conservadoras, que se mostra pela existência, na modernidade, da valorização de laços de sangue e direito hereditário de comando. Ou seja: há uma grande tendência aos eleitos nas regiões mais atrasadas do Nordeste brasileiro representarem clãs familiares, pelas relações de poder já estabelecidas e pela tendência do comandado a buscar nos herdeiros dos clãs características heroicas, imaginárias ou reais, presentes nos antepassados.

Essa tendência coronelista e oligárquica resistiu como sistema social dominante nas regiões em que há decadência da atividade rural, sem substituição por outra possibilidade econômica, mais longe da presença do Estado, onde mais faltou um processo de interiorização do desenvolvimento, e onde não houve outras grandes influências culturais para além do modelo escravocrata. Se no passado colonial, apenas as grandes cidades litorâneas conseguiam ter alguma garantia de imposição da lei portuguesa (notadamente Rio e Salvador), durante o século 20 essa situação mudou. Grandes ondas imigratórias ocorriam, desde o século anterior, principalmente no Sudeste e Sul do país. As relações sociais e de trabalho mudaram com predomínio marcante do trabalho assalariado e impessoal. Principalmente a partir da década de 30, há um grande crescimento dos centros urbanos dessas regiões, com a industrialização. O fortalecimento da burguesia industrial tem a tendência, portanto, a enfraquecer as relações coronelistas do interior, e alteram a balança política regional.

O Estado não pode prescindir do poder dos coronéis nessas regiões atrasadas economicamente. No passado, eles controlavam as células que eram a base do modelo agroexportador, além de garantirem uma estabilidade social e a opressão a rebeliões e novas idéias, coisas que o governo central não podia garantir. Atualmente, eles controlam as microrregiões que fornecem os votos necessários à legitimação de políticos e políticas do centro<sup>iii</sup>.

A rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos “coronéis”, já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extra-oficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes [em nosso estado podemos citar os coronéis e políticos tradicionais, também as ONGs que estão relacionadas com os projetos políticos de diminuição do tamanho do Estado<sup>iv</sup>]. Mas essa ausência do poder público tem como consequência necessária a efetiva atuação do poder privado (LEAL, 1997, p. 62-63)

A relação empregatícia atual, igualmente, tem semelhanças com a relação escravocrata do passado (no interior nordestino não é incomum a denúncia de trabalho semi-escravo), pois as garantias ao trabalho são raras. Aliás, uma das grandes curiosidades e paradoxos do sistema social aqui presente é a relação servil que se estabelece entre coronéis modernos e a força de trabalho no interior. Essa sociedade tradicional e pouco educada tem como de seus traços principais a valorização da estabilidade social e da lealdade como fator de relacionamento entre as diferentes classes sociais. As mazelas da vida são por vezes consideradas como ‘a

natureza das coisas’, e a eterna inexistência de serviços públicos só aumenta a dependência para com os senhores de terra, já que são eles que fornecem os poucos serviços educacionais, de saúde, saneamento e muitos dos produtos de consumo requeridos por essa classe trabalhadora. Já observava Marx que a revolução dificilmente se operaria em países atrasados, com mão de obra predominantemente agrária, onde não existissem grandes classes operárias reunidas e conscientes da exploração e de sua sorte comum. Pois, ao invés de se revoltarem contra seus opressores, os oprimidos facilmente pegariam em armas para manter as relações sociais existentes.

Em tempos modernos, o controle da imprensa mostra-se um dos principais instrumentos de controle social dos novos coronéis. Segundo a teorização de Toqueville (2000), facilmente uma democracia se transformaria em opressão, pois o sistema representativo sempre excluiria aqueles com menos acesso a esses representantes, e a oligarquização dos três poderes seria inevitável. A única forma de real controle pelo povo dos rumos da democracia seria a prática de um tipo de ‘quarto poder’, ou opinião pública. Essa opinião seria expressa pelas organizações da sociedade civil, de todos os tipos, e quanto mais integrantes reunisse a organização, mais representativa seria sua causa, pois mais próxima ela estaria da ‘opinião comum’. Os órgãos de imprensa estariam incluídos entre essas associações. No entanto, a liberdade e independência dessa imprensa seria condição *sine qua non* para o funcionamento da própria democracia, pelo seu grande poder de influenciar a opinião comum.

Segue-se do modelo coronelista o monopólio das formas de controle social. Soma-se ao poder econômico e ao poder político, o poder simbólico criado pelos organismos de mídia. Da mesma forma que os principais cargos da máquina pública são reservados para indicação desses novos coronéis, as concessões de direitos para rádios e TVs são monopólio dessa classe, o que é um reforço considerável em seu poder.

É a partir deste contexto, com uma mistura de distância para o poder com postura de espectador, de formalismo com personalismo, de descentralização administrativa com concentração de renda e poder político (PRATTES e BARROS, 1997), que podemos supor a reprodução indefinida da estrutura social na falta de intervenção externa.

No caso da região Nordeste, o elemento coronelista aparece como fator perturbador do processo de descentralização. Muitos argumentam pela inaplicabilidade do conceito de coronelismo aos dias atuais, por ser este um sistema social muito bem localizado historicamente, associado à primeira república. No entanto, é inegável que algumas das relações típicas deste sistema possam ainda ser visualizadas hoje, mesmo se as bases do poder do coronel são diversas e mais difusas.

## **Outras Possibilidades e Considerações**

O debate sobre as políticas e gestão pública tem como um dos principais temas a descentralização. Com o processo de redemocratização, as ações de reforma do Estado no sentido de responsabilizar cada vez mais a sociedade organizada e os governos locais foram intensificadas. Vários estudos surgiram no sentido de refletir sobre as origens e impactos do processo de descentralização e do poder local, inclusive atuações de organismos internacionais (Banco mundial, BIRD etc.). Nosso objetivo não foi fazer um levantamento exaustivo desses trabalhos, mas apontar que: a maioria desses trabalhos parte de conceitos (capital social, cultura política) e idéias enraizadas em países com realidades internas menos desiguais que o Brasil e defende a descentralização como solução para os problemas de atendimento das demandas sociais e participação da sociedade nas decisões.

Defendemos apoiados em fatos históricos e do contexto atual que, no entanto, os processos de descentralização de políticas públicas não representam necessariamente um empoderamento das comunidades locais, mas pode sim contribuir para reprodução das estruturas sociais desiguais existentes em diversas regiões do país, sobretudo no Nordeste e nos municípios do interior dos estados; e podem inviabilizar a execução de políticas públicas, pois muitos municípios não têm pessoal minimamente qualificado para formular e implantar políticas públicas, nem receita própria suficiente para completar os repasses estaduais e federais.

No caso do Brasil, historicamente a descentralização do Poder do Estado no Brasil foi fundada num modelo de transferências de responsabilidades e arrecadação de recursos da Administração Federal para os níveis estaduais e municipais. É importante ressaltar que esse modelo originou-se em relações de trocas políticas entre governadores de estado e presidente, e governadores e chefes locais.

Apesar da influência das constituições e sistema político anteriores, a Constituição de 1988 coloca a descentralização e participação social como objetivos centrais. Isso se explica pelo fato de que foi gestada no movimento de democratização em oposição aos anos de ditadura militar que fortaleceu os instrumentos de gestão de políticas no governo Federal. A defesa da autonomia dos entes federados, sobretudo estado e os municípios (Poder Local), pode ser interpretada como uma garantia a consolidação das transformações sociais desvinculadas do governo central, marcadamente autoritário. Além disso, a CF de 88 “prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos da democracia direta ou semi-direta [...]” (ALBUQUERQUE, 2004, p. 21), nomeadamente, os conselhos, fóruns etc. que complementariam a proposta de descentralização do poder e recursos para os municípios aproximando a população do poder público.

Entendemos que essas ‘novas’ propostas para gestão das políticas públicas baseiam-se numa estrutura social horizontal e pouco desigual, além de supor condições administrativas similares entre os municípios brasileiros para propor um modelo inovador, baseado na descentralização, como possibilidade de rompimento com o paradigma tecnocrático e afirmação do empoderamento da sociedade civil nas esferas locais. No entanto, Chauí (2004) analisa que o populismo e autoritarismo estão enraizados no passado e permanecem como uma ideologia sustentada pela matriz teocrática que é (re)contextualizada por encontrar o autoritarismo social disfarçado nas relações de tutela, favor e clientelismo (CHAUÍ, 2004). A história política do Brasil nos mostra que o Estado no relacionamento com a sociedade constituiu-se no Brasil estruturalmente de forma autoritária, pois permaneceu quase intocado e resistente a impulsos participativos até a década de 90.

A questão é que, nos termos de Schwatzman (1970), o Estado Brasileiro nunca pôde ser caracterizado nem como uma expressão da vontade popular, nem como um poder realmente soberano que pôde controlar o que acontece em outras esferas da sociedade. Aqui, de outra forma, criou-se um Estado hierárquico, distante do cidadão e de suas aspirações, imposto de fora (ou de cima), com controle bastante limitado sobre os acontecimentos locais, autoridade contestada nas atividades e relações do dia a dia, que nunca se sustentou na representação popular e legitimidade política, mas sim na cooptação de poderes locais, com o fortalecimento dos chamados coronéis ou senhores. Isso não significa que não houveram ou que não há idéias e forças contrárias, no entanto essa condição parece predominar na política brasileira até os dias atuais.

Certas regiões conseguiram aparentemente quebrar essa relação perversa a partir do desenvolvimento econômico e da maior distribuição de poderes. No entanto, em outras regiões, a melhora nas políticas sociais e conseqüentemente nas condições de vida da população tende a não ocorrer ou a acontecer apenas por imposição do governo central, já que nessa região, as políticas sociais – entendidas como um compromisso dos governos com o

bem-estar efetivo da população – não estão no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos.

Com isso, não pretendemos desconsiderar os efeitos da descentralização, que criou uma demanda estrutural pela abertura de instâncias de representação da sociedade nos vários níveis do aparelho Estatal. Também reconhecemos que respeitando a essência dos espaços públicos pôde-se promover “a desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito [que] representam, portanto, condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas” (DAGNINO, 2002, p. 300). A consolidação desses espaços de participação pode fortalecer a atuação política e solidificar a participação direta e o questionamento dos cidadãos. No entanto, apenas a consolidação legal das estruturas de participação não produz necessariamente um debate e questionamento sobre as efetivas práticas de participação. Elas precisam ser ocupadas e usadas para que não se tornem novas formas de dominação, sendo que sob a etiqueta de espaços voltados ao efetivo exercício de poder de decisão da sociedade.

Propomos a discussão de outras formas de autonomia de Estados e Municípios, pois atribuir responsabilidade aos municípios sem estrutura ou condições mínimas gera ainda mais desigualdades regionais, ferindo a proposta da descentralização, que seria de corrigi-las. Provavelmente, a solução administrativa passaria por tratamentos diferenciados para cada localidade, com diferentes níveis de autonomia, proposta que é extremamente delicada em termos políticos.

No sentido proposto neste trabalho sugerimos pesquisas empíricas sobre a administração pública local, nomeadamente três que consideramos mais importantes: uma sobre a dinâmica e lutas de poder na implantação do modelo de Organizações Sociais na Saúde e a resistência das organizações sociais locais no estado e município do interior; outra sobre o resgate histórico da criação de municípios no Estado de Alagoas, investigando as intenções e articulação política em torno do processo; e outra sobre o processo de descentralização das mais atuais políticas culturais.

## Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANS, Klaus (org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.
- AQUINO, Rubim Santos Leão de; VIEIRA, Fernando; AGOSTINO, Gilberto; ROEDEL, Hiran. **Sociedade Brasileira: uma história através dos movimentos sociais**. Da crise do escravismo ao apogeu do neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 2, 2004, p. 17-25.
- \_\_\_\_\_. Quem Ganha X Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005
- \_\_\_\_\_. O Mito da Descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n. 31, p. 1-27, 1996.
- BAGNASCO, Arnaldo. Le capital social dans un capitalisme en mutation. In : BEVORT, Antoine. LALLEMENT, Michel (dir.). **Le capital social: performance, équité et réciprocité**. Paris : Editions la Découverte/M.A.U.S.S, 2006.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e SACHS (orgs.). **Brasil, um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. 222-259. Acessível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>.

- \_\_\_\_\_. A reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 34 (4): 7-26. FGV, Jul-Ago, 2000.
- CARVALHO, C. P. O. . **Análise da reestruturação produtiva da agroindústria sucro-alcooleira alagoana**. 2. ed. Maceió: Edufal, 2001. v. 1. 88 p.
- CHAÍU, Marilena de Souza. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina. (org.) **Anos 90, Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense. 2004, p. 19-30.
- DONADONE, Julio César; GRÜN, Roberto (2001) Participar é Preciso! Mas de que maneira? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 16 nº 47 outubro.
- DOWBOR, Ladislau. O espaço local: âncora de desenvolvimento local. In: \_\_\_\_\_. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. p. 372-387.
- \_\_\_\_\_. O poder local diante dos novos desafios sociais In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999.
- FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.
- FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- FUKUYAMA, Francis. **Trust: the social values and the creation of prosperity**. New York: The Free Press, 1995.
- GRAMSCI, Antonio. **Textes**. Paris: Messidor/Éditions Sociales, 1983.
- JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz César Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Governança democrática e poder local**. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 11-56.
- LEAL, V.N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- PRATTES, Marco Aurélio Spyer. BARROS, Betânia Tanure de. O estilo brasileiro de Administrar: Sumário de um modelo de ação cultural brasileiro com base na gestão empresarial. In: MOTTA, Fernando C. Prestes. CALDAS, Miguel P. **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Editora Atlas, 1997.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. São Paulo: FGV, 2000.
- REZENDE, F. C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: Fernando Luiz Abrúcio; Maria Rita Loureiro. (Org.). **O Estado numa era de Reformas: os anos FHC - Parte 1**. 01 ed. Brasília: ENAP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003, v. 01, p. 163-208.
- \_\_\_\_\_. Os leviatãs estão fora do lugar. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 39, n. 2, 1996.
- SCHWATZMAN, Simon. **Representação e cooptação política no Brasil**. **Dados**, 7, p. 9-41. 1970.
- TAVARES, Gustavo. Gestão Pública e transformação social no Brasil. In: HERMANS, Klaus (org.). **Participação cidadã**. Novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004, pp. 61-86. Disponível em: [http://www.sustentavel.inf.br/erweb/loja/arquivos/files/participacao\\_cidada\\_livro.pdf](http://www.sustentavel.inf.br/erweb/loja/arquivos/files/participacao_cidada_livro.pdf)
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **Textes essentiels: anthologie critique**. Organisé par J-L. Benoît. Paris : Pocket, 2000.
- WILLIAMSON, Oliver E. Comparative Economic Organization: the analysis of discrete structural alternatives. In: *Administrative Science Quarterly*. v. 36, n.2. Jun 1991.

\_\_\_\_\_. The economics and sociology of Organization. In: FARKAS, George; ENGLAND, Paula. **Industries, Firms and Jobs: sociological and economical approaches**. New York : Plenum Press, 1988.

ZAIDAN, Michel. Tradição Oligárquica e Mudança. **Revista Eletrônica Tempo Histórico**, Recife, v. 1, n. 1, jun./dez. 2005. Disponível em: < <http://www.ufpe.br/historia/revista.html>> Acesso em: 10 março 2007.

---

<sup>i</sup> Entre tais escândalos que chocaram a opinião pública, estão casos como: a operação taturana, em que mais da metade dos deputados estaduais foi acusada de desvios da ordem de R\$ 280 milhões do orçamento da assembléia. A maior parte dos envolvidos foi reeleita; os que não se reelegeram tiveram mandado de prisão decretado nos primeiros dias após deixarem o cargo; o caso da ocupação irregular dos cargos de conselheiro do tribunal de contas do Estado por parentes de políticos (entre 6 conselheiros, 2 irmãos de deputados estaduais, dois irmãos de ex-governadores), passando por cima de decisões judiciais que repetidamente ordenam a posse de concursados; o caso nacionalmente conhecido das acusações de enriquecimento ilícito de senador Renan Calheiros (também reeleito).

<sup>ii</sup> Operacionalmente, a constituição de 1946 destina 60% dos impostos federais sobre combustíveis, minerais e energia para serem distribuídos com estados e municípios, 10% da arrecadação do IR para os municípios e 40% da arrecadação total dos estados aos respectivos municípios (ARRETCHE, 2005, p.19).

<sup>iii</sup> Há pouco assistimos a eventos que não poderiam ser mais expressivos quanto a esse assunto: o estabelecimento de coligações simplesmente surreais para garantir a governabilidade. Lula, por exemplo, representante histórico do movimento operário, líder do maior partido de esquerda, tendo como seus principais aliados alguns dos maiores coronéis modernos, entre eles José Sarney, Renan Calheiros e Fernando Collor. Nas disputas estaduais, essa configuração nacional causou confusão, pois em Alagoas, por exemplo, não se sabia ao certo se apoio do presidente era dos candidatos das esquerdas ou dos candidatos conservadores.

<sup>iv</sup> Observação dos autores.