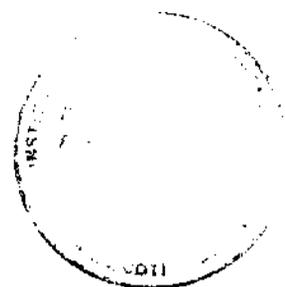


TEXTO PARA DISCUSSÃO N.º 314

# Descentralização: Um Tema Complexo

Ademar K. Sato

OUTUBRO DE 1993



## **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

*O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

### **PRESIDENTE**

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

### **DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

### **DIRETOR DE PESQUISA**

Ricardo Varsano

### **DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Heitor Cordeiro Chagas de Oliveira

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

### **SERVIÇO EDITORIAL**

**Brasília - DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10.º andar  
CEP 70.076-900

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17.º andar  
CEP 20.020

---

## SUMÁRIO

---

### SINOPSE

- I. O INTERESSE PELA DESCENTRALIZAÇÃO
- II. A DESCENTRALIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988
- III. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL
- IV. O CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL
- V. A CONTROVÉRSIA CONCEITUAL
- VI. DESCENTRALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO
- VII. DESCENTRALIZAÇÃO NA SAÚDE
- VIII. DESCENTRALIZAÇÃO REGIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO SETORIAL
- IX. DESCENTRALIZAÇÃO: CIDADANIA E SOBREVIVÊNCIA
- X. À GUIA DE CONCLUSÕES: DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO

### BIBLIOGRAFIA

---

**DESCENTRALIZAÇÃO:  
UM TEMA COMPLEXO**

Ademar K. Sato \*

\* *Técnico da Coordenação de Política Social — CPS / IPEA*

*Colaboração:*

Olinda Ribeiro de Magalhães  
Sergei Suarez Dillon Soares

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projetos BRA 92/029 e BRA 93/011) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público – GESEP/BIRD

---

## SINOPSE

---

A complexidade da descentralização das políticas públicas no Brasil — tanto do ponto de vista conceitual como operacional — é aqui analisada, tendo como pano de fundo a Constituição de 1988 que passou a considerar os municípios como parte integrante da Federação e estabeleceu o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como instrumentos de soberania popular. Faz-se uma qualificação das condições em que se deram as experiências internacionais (França, Espanha e Itália) para revisar o contexto da descentralização no Brasil. As posições de vários analistas de gestão pública são explicitadas, no quadro de políticas setoriais (educação e saúde), regionais e autonomistas. Finalmente, à guisa de conclusões, o autor reflete sobre o papel do político e do técnico na discussão da reforma do Estado, tendo em vista a questão básica inerente ao tema: como reorganizar a gestão territorial dos processos econômicos, sócio-políticos e administrativos, coerentemente com as metas de eficácia e controle social?

---

---

## I. O INTERESSE PELA DESCENTRALIZAÇÃO

Nos últimos anos, a descentralização tem constado, de forma notável, da pauta de discussão das políticas públicas. Está na agenda das autoridades governamentais, na análise dos estudos da gestão pública e no campo de ação dos representantes de grupos de interesse.

A preocupação das autoridades governamentais pela descentralização administrativa e orçamentária é pragmática, delineando o jogo político de acúmulo, manutenção e perda de poder, não só entre as três instâncias do Executivo, como entre os diversos componentes do próprio sistema político. Não é casual que, embora a Constituição de 1988 estabelecesse princípios descentralizantes no que se refere às competências e atribuições da União, estados e municípios, a sua regulamentação através de leis complementares está bastante atrasada.

No caso dos analistas de gestão pública, o tema da descentralização tem gerado muita controvérsia. Seria esta controvérsia apenas conceitual? Observe-se que as divergências conceituais em si mesmas expressam tomadas de posição eminentemente políticas, na medida em que é facultado aos analistas se apresentarem como detentores dos critérios de racionalidade e participarem do jogo democrático como "cidadãos excepcionalmente ativos". Como diz Lindblom (1980): "no jogo do poder, a relação dos principais jogadores inclui as autoridades governamentais eleitas e nomeadas, os líderes de partidos e grupos de interesse e um *pequeno número de cidadãos excepcionalmente ativos*. (grifo nosso)"

Quanto aos grupos de interesse, o nosso entendimento é que eles não se restringem aos empresários ou intermediários que buscam assegurar posições privilegiadas para seus negócios dentro do aparelho do Estado. Para muitos outros segmentos da população, agrupados em organizações sindicais, profissionais, comunitárias, entre outras, grupos de pressão representam o principal meio de exercer influência no processo decisório político. Este método tem-se tornado crescentemente importante com a democratização do país.

Já frisamos que muitos dos princípios descentralizantes que constam de Constituição só se tornarão efetivos se regulamentados por leis complementares, ainda não aprovadas. Esses princípios deverão ser também objeto de debate na reformulação constitucional. A descentralização é, portanto, uma peça importante no tabuleiro do jogo democrático do poder.

O objetivo deste trabalho é mostrar a controvérsia conceitual, o seu porquê e o que está em jogo quando se fala em descentralização.

## II. A DESCENTRALIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A atual Constituição estabelece que os municípios são considerados como parte integrante da Federação. Isto não é um detalhe insignificante para os juristas e tributaristas, pois na Constituição anterior assim não constava, o que leva a associar a descentralização à municipalização. Logo em seguida, o artigo 18 abre o capítulo da Organização Político-Administrativa do Estado, confirmando que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos* (grifo nosso), nos termos desta Constituição."

O dispositivo citado parece vincular o processo de descentralização ao de *autonomização* dos entes da Federação entre si. Contudo, o artigo 23 estabelece a *competência comum* da União, dos Estados, do DF e dos Municípios em diversas atividades, entre elas:

- "II — cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências;
- V — proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

- 
- VIII — fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
  - IX — promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
  - X — combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.”

O entendimento que se tem pela comparação dos dois artigos que tratam da *autonomização* e da competência comum, respectivamente, é de que não é vedado a qualquer ente da Federação atuar nessas atividades. O parágrafo único deste mesmo artigo 23 diz que “lei complementar fixará *normas para a cooperação* (grifo nosso) entre a União e os Estados, o DF e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Além disso, o artigo 30, que estabelece especificamente a competência dos municípios diz:

- “VI — manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII — prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.”

Ademais, a regulamentação e normatização dos mecanismos de cooperação das Unidades da Federação são mediatizadas por preceitos constitucionais, de natureza setorial e regional.

Em termos setoriais, há dispositivos especiais para a saúde e a educação.

No setor saúde, o artigo 198 preceitua que:

“As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I — *descentralização*, com direção única em cada esfera de governo;
- II — atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e
- III — *participação da comunidade*.”

Na educação, o artigo 211 explicita que:

“A União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

- § 1) A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.
- § 2) Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.”

O artigo 214 arremata enunciando que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público (...)”.

Do ponto de vista regional, o artigo 21, na sua cláusula XX, diz que “compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Já pelo artigo 182, parágrafo 11 “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Ademais, conforme o artigo 25, parágrafo 31, “é facul-

---

tado aos Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". O artigo 43 que preceitua que "para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais".

A reprodução de artigos da Constituição teve como propósito mostrar no próprio texto constitucional o cruzamento de diretrizes setoriais e regionais. Em conseqüência, emergem indagações do seguinte tipo:

- Qual a estrutura e o mecanismo adequados de coordenação — autonomia *versus* controle — em face do estabelecimento de um sistema unificado setorial ou formulação de um plano nacional?
- Quando esferas de governo com atribuições delegadas continuam requerendo assistência técnica e financeira de instâncias superiores, seria apenas *desconcentração*?
- Como a participação da comunidade se imbrica com a descentralização?

A última indagação é relevante uma vez que a Constituição vigente estabelece, no artigo 14, o *plebiscito*, o *referendo* e a *iniciativa popular* como instrumentos de soberania popular, além, naturalmente, do sufrágio universal. Assim, conforme o artigo 29, no âmbito do município cabe "a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado". Para completar, o artigo 31, parágrafo 31, diz que "as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei".

Em suma, nesta leitura do texto constitucional constata-se a presença de termos como autonomia, competência comum, cooperação, participação da comunidade, plebiscito, referendo e iniciativa popular. Pode-se afirmar que o sentido da descentralização está difundido ao longo do texto constitucional — está explícito só no caso da saúde —, mas não existe uma diretriz uniforme. Ao contrário, são preceitos setorialmente heterogêneos, comprovando a atuação, durante a Constituinte, de grupos diferenciados de pressão e interesse.

Seria simplismo debitar essa heterogeneidade exclusivamente à organização de trabalho fortemente descentralizada da Constituinte. De todo modo, é bom lembrar que subcomissões e comissões temáticas fizeram os estudos iniciais, votando relatórios preliminares. Em seguida, a Comissão de Sistematização de 97 membros preparou o projeto constitucional que foi votado pela primeira vez em plenário no início de 1988. Como não se formaram blocos monolíticos — indício da dispersão de valores e aspirações no interior dos partidos tradicionais — a maior parte dos artigos foi negociada e renegociada inúmeras vezes para assegurar o voto majoritário. A última rodada ocorreu em setembro de 1988 e a nova Constituição foi promulgada no dia 5 de outubro.

É inegável que a Constituição condensou, num determinado momento da história brasileira, pactos políticos moldados por forças sociais influentes. Neste sentido, explica-se tanto a presença da tendência descentralizante como as contradições e heterogeneidades setoriais. Outro fator importante para explicar essa tendência é o processo de reação ao centralismo e autoritarismo do sistema político anterior. Estávamos em transição para o governo civil, como decorrência da campanha popular pelas "diretas", após mais de duas décadas de regime militar. A própria Constituição da ditadura — cujas emendas agravaram o caráter autoritário — sofria forte influência do getulismo que caracterizou o ciclo ditatorial anterior. Mesmo as forças conservadoras não se atreveriam, publicamente, a confirmar o centralismo identificado com o autoritarismo na nova Constituição.

Nestas condições, a tendência descentralizante da nova Constituição pode ser associada à democratização, *autonomização*, participação popular, ou seja, signos do Estado moderno.

---

Entretanto, as contradições e heterogeneidades detectadas não são de ordem formal ou lógica, mas sim de natureza substantiva, sintoma de que a Constituição expressa a indefinição de perdas e ganhos de grupos específicos (atores sociais) que representam interesses e aspirações para manter ou mudar o *status quo*.

Como não poderia deixar de ser, a Constituinte foi uma verdadeira bolsa de valores, e isso sem sentido pejorativo. Só no autoritarismo as decisões políticas são unilaterais, verticalizadas, indiscutíveis, e, por que não dizer, coerentes com os valores de grupos dominantes. Na democracia, ao contrário, a decisão política se origina da interação de grupos específicos que disputam entre si os termos da sua troca ou cooperação. Isto é exatamente a virtude do processo democrático.

Em outras palavras, a Constituição atual não é uma peça acabada; está à espera da sua regulamentação através de leis complementares ou mesmo da revisão. O relevante é a presença de indicadores dos termos de troca ou cooperação — verdadeiras taxas de câmbio social e institucional — segundo os quais os diferentes atores sociais avaliariam a propensão dos esforços ou riscos a despendar ou assumir, para reexaminar e renegociar os ganhos e custos presumíveis.

Apurações recentes [Apud Vianna e Piola (1991)] mostram que, se na segunda metade de 70 a União ficava com 51,3% das receitas tributárias, cabendo aos estados e municípios respectivamente 34,5% e 14,2%, em 1993, quando a nova partição constitucional estiver totalmente implementada, esses percentuais serão de 36,5% (União), 40,7% (estados) e 22% (municípios).

O processo democrático de decisão política implica reorganização da gestão territorial das políticas públicas. Ou seja, não só diz respeito à interação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como passa pela descentralização política, administrativa e tributária no interior de cada um dos poderes, especialmente do Executivo. A cada nível de governo se abrem oportunidades de ação conflitiva ou cooperativa entre os vários atores sociais.

Um novo cenário se descortina. O avanço no sentido de estabelecer princípios descentralizantes foi grande. Entretanto, este avanço não é confirmado pela aprovação de normas reguladoras. O resultado é um quadro ambíguo. Surgirá uma nova correlação de forças políticas e sociais ou tudo continuará como antes? Ou haverá retrocesso?

### III. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Tanto pelo fato de já existir em outros países uma discussão acumulada sobre experiências concretas de descentralização, quanto pela base de comparação que estas experiências podem nos fornecer, a análise do ocorrido alhures é útil.

Preteceille (1987) analisa a descentralização francesa que ocorreu no decorrer da crise do estado de bem-estar. O autor afirma que esse processo outorgou uma espécie de proteção política ao estado central, no sentido de que este já não aparece como responsável imediato por uma política de austeridade dos gastos públicos que vinha afetando negativamente as condições de vida do povo francês. A descentralização estaria servindo como uma espécie de "cortina de fumaça", ocultando decisões no campo da política econômica nacional e internacional que são tomadas nos bastidores. Estaria servindo também de "colchão amortecedor" das crises de legitimidade advindas dos movimentos recentes pela autonomia política de diversas regiões.

Enfim, o autor se indaga se esse processo de descentralização significa a busca de um novo padrão de cidadania ou se trata de uma reestruturação da hegemonia do poder central. No segundo caso, tal reestruturação estaria relacionada à tentativa do poder central de se eximir de responsabilidade pela condução da política nacional de austeridade dos gastos sociais. Ademais, a tendência ao aumento da segregação social e das desigualdades econômicas entre as regiões é de caráter global, nacional e internacional. Existe, para Preteceille, o grave risco da descentralização conduzir à fragmentação dos movimentos sociais que se opõem a esta tendência.

Para Fischer (1989), a descentralização institucional na Espanha foi efetivada simultânea e intrinsecamente ao próprio processo de democratização política do Estado pós-ditadura. Lembra a autora que no processo de derrota da ditadura franquista, as demandas populares de base local e regional tiveram um papel decisivo. O que ocorreu naquele país foi uma transição democrática pactada com a participação dos mais diversos atores sociais, como partidos políticos, sindicatos,

---

autonomistas, movimentos sociais urbanos, ecologistas, feministas e outros. A descentralização incorporada no pacto de transição democrática espanhola fora de encontro às aspirações das forças políticas que se opunham à ditadura que vigia. Neste sentido, reivindicações e demandas locais por terra, habitação, equipamentos e serviços urbanos, além da vontade política de recuperar elementos de identidade e vida coletiva, bem como de construir instrumentos de agregação e mobilização, teriam sido elementos fundamentais que constituem os pressupostos do processo de descentralização na Espanha.

Para outro autor que analisa a experiência espanhola, Perdígó (1984), dois tipos de pressão coletiva explicam o "caráter irresistível, pacífico, descentralizado e consensual" do processo democrático espanhol de 1976. Primeiro, a pressão que gerou a capacidade unificadora de grupos e aspirações sociais; segundo, a pressão da vontade popular que buscou a síntese política em termos operativos como a restituição das liberdades democráticas, o reconhecimento legal de partidos e organizações sociais e o Estatuto de Autonomia.

Borja (1988), contudo, não é tão generoso com o processo espanhol. Diz ele que, logo após a Constituição democratizante, as Comunidades Autônomas criadas com base no Estatuto da Autonomia, com competência para estabelecer novas entidades territoriais supramunicipais, colidiam com as estruturas provincial e municipal e a administração regional herdadas do velho regime. A transferência de competência e serviços é realizada sem estudos e programas e sem clarificar as relações entre as diversas instâncias subnacionais. Só em 1985 foi aprovada a "Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local" que estabelece as competências, organizações, participação e descentralização das comunidades autônomas e municípios. O que o autor quer destacar é que o processo de descentralização não extinguiu o dualismo entre a conquista formal das liberdades democráticas e a permanência do sistema tradicional de interesses, lealdades familiares e patrimoniais.

O dualismo entre o moderno e o tradicional é observado no processo de descentralização da Itália. Naquele país, a iniciativa inovadora de Bolonha, que elegera um prefeito do Partido Comunista em 1963, estendeu-se rapidamente pelos municípios governados pela esquerda. Entre 1970 e 1975 são elaborados e aprovados os estatutos regionais, e realizadas as primeiras eleições provinciais e municipais. Os Conselhos Regionais implementam ou criam novos organismos territoriais: os distritos escolares, distritos sanitários e de serviços sociais, etc., alguns eleitos diretamente, outros de forma indireta. Especialmente na última década, projetos de lei têm encaminhado a reforma municipal e provincial. Entretanto, o que se nota é que esse processo mostrou-se insuficiente para reformar um Estado que conserva os vícios herdados de um passado oligárquico e fascista, assim como da falta de alternância no poder desde 1945. Borja (1988) observa que as forças políticas de oposição ao governo central na Itália ainda não foram capazes de estabelecer a racionalização e a simplificação das estruturas territoriais. Para o autor, o que se assiste é a incrementação político-administrativa, a multiplicação dos níveis institucionais, aumento tanto do pessoal político como do funcionalismo e a maior burocratização dos procedimentos administrativos. Borja conclui que no processo italiano de descentralização, o peso que ganhou a máquina burocrática é muito superior ao aumento da quantidade e da qualidade dos serviços e da eficácia dos mecanismos de participação.

A análise desses autores nos leva a pensar que a implementação da descentralização é factível em duas circunstâncias. Primeiro, no bojo da crise do estado de bem-estar, em que o poder central transfere às autoridades locais a responsabilidade pela manutenção das condições de vida da população ("colchão amortecedor"), para não deixar transparecer as macrodecisões de política econômica nacional e internacional, e tomar difusa a sua responsabilidade como poder central pela condução da política neoliberal ("cortina de fumaça"). Ou seja, a descentralização é admitida desde quando ela outorga uma espécie de proteção política ao estado central que continua decidindo sobre as grandes questões econômicas e financeiras do modelo de desenvolvimento, enquanto o governo local se responsabiliza pela gestão das conseqüências sociais dessas decisões. Teria ocorrido assim na França e Itália.

A segunda circunstância que dá governabilidade à estratégia de descentralização parece estar associada a um amplo processo de democratização do Estado, em que as bases se mobilizam e se organizam não só para reivindicar a legitimidade das demandas locais, como para exigir mecanismos operativos que efetivamente atendam essas demandas. Nessa alternativa, é fundamentalmente a população agrupada em movimentos sociais fortes e conselhos locais atuantes

---

que faz valer a democracia participativa no sentido de cobrar promessas não cumpridas da instância governamental mais próxima. Tal postura é a negação da passividade do cidadão frente ao poder econômico, à burocracia, à tecnificação excessiva e ao elitismo partidário. Seria o caso espanhol.

#### IV. O CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, o tema surgiu com força durante a década de 80, e é no jogo político da democracia que ele se insere. Este jogo é um processo de decisão política onde cada ator social tem peso e as decisões são tomadas através da barganha e da negociação política. O papel dos analistas da gestão pública é identificar quais são estes atores, auscultar os valores e interesses que fundamentam seus propósitos, dimensionar os recursos de ordem política, econômica, técnica e organizativa que lhes proporcionam capacidade de governo, e explicitar as circunstâncias que lhes conferem maior ou menor controle ou governabilidade. Nas palavras de Lindblom (1980): "para compreendermos quem ou o quê formula políticas é preciso entender as características dos participantes, os papéis que desempenham, a autoridade e os outros poderes que detêm, como lidam uns com os outros e se controlam mutuamente."

Em outras palavras, a análise do contexto que condiciona a descentralização nos obriga a trabalhar com uma definição concreta de democracia: é fundamental entendermos como se dão as relações entre os atores sociais e o Estado. Segundo Offe (1989), apesar de "nem todas as interações [serem] relações de poder no sentido de dependência, as que o são(...) resultam no privilégio de alguns participantes do processo de interação e na desvantagem e exploração de outros. As formas de interação podem ser estritamente simétricas de modo a não envolverem quaisquer diferenças de poder ou podem ser afetadas pelo poder de maneira não sistemática. Neste caso, ora uma categoria de agentes, ora outra beneficia-se de forma desigual da interação enquanto os ganhos substantivos permanecem variáveis na espécie e na distribuição social." Ou seja, para entender o contexto social, político e econômico no qual vamos pensar a descentralização é fundamental compreender a maneira muito particular na qual se dão as relações entre atores sociais e o Estado. Temos de entender a natureza do Estado patrimonialista no Brasil.

O Estado patrimonialista brasileiro vem sendo analisado por autores de orientações teórica e ideológica distintas como Faoro (1958), Fernandes (1975), Ianni (1965), Cardoso (1973), Weffort (1978), Santos (1989), Schwartzman (1982), Carvalho (1987) e O'Donnel (1976). Por sua clareza sintética, assumiremos a caracterização de Souza e Lamounier (1989):

- primeiro, o Estado, enquanto organização política e burocrática, desfruta de elevado grau de autonomia frente à sociedade;
- segundo, é um Estado capaz de intervir preventivamente em conflitos sociais para evitar o surgimento de novas forças organizadas que possam desafiar seu poder ou ameaçar sua organização;
- terceiro, a intervenção preventiva tem dado lugar na prática não só à repressão, mas principalmente à internalização do conflito, deixando este de ocorrer 'lá fora', numa assim dita arena privada, para de fato tomar-se parte das lutas dentro do setor público (este processo de internalização torna menos nítida a linha divisória entre o que é público e o que é privado, reforçando, desta forma, o caráter patrimonialista do Estado);
- quarto, este arranjo também implica que certos segmentos tradicionais sobrevivem na condição de *rent-seeking groups*, ou seja, grupos que de outra maneira seriam eliminados pela industrialização e pela modernização adquirem direito a uma sobrevivência, na medida em que o Estado transfere os custos da sua sobrevivência à sociedade como um todo;
- e, finalmente, a relativa estabilidade dessa estrutura política, frente às agudas desigualdades sociais do país, deriva em grande parte da inércia da própria desigualdade, isto é, do fato de que os pobres não têm acesso aos recursos políticos orga-

---

nizados e procuram escapar da sua condição de pobreza na maioria das vezes através da mobilidade individual."

Nos anos 80, a estabilidade desse sistema é ameaçada pela crise que se agravou a partir do início da década. Por um lado, o Estado com seus recursos progressivamente exauridos e, por outro, muitos segmentos sociais que estavam fora do jogo político se transformam em atores ativos e nele inscrevem suas demandas. Além disso, o Estado continua sustentando e garantindo remuneração a atividades de baixa produtividade. Ou seja, importantes segmentos da elite preservam sua parcela do produto social através de posições previamente conquistadas dentro do aparelho estatal patrimonialista. O Estado também se vê sem força política para explicitamente impor perdas a alguns segmentos, como fez no período que sucedeu ao golpe de 1964.

Para Hirschman (1985), a inflação nos países em desenvolvimento decorre do mecanismo tradicionalmente usado pelas elites para administrar esse tipo de conflito, através da sua internalização no interior do aparelho estatal. Com o agravamento da crise o hiato entre as demandas sociais e os recursos para atendê-las fica muito grande, ao mesmo tempo em que a inflação atinge níveis incompatíveis com a manutenção da estabilidade política.

Frente à situação, o governo opta pela adoção de uma política monetária ortodoxa e recessiva e pela abertura do país à concorrência internacional. Os exemplos de outros países mostram que estas políticas de austeridade monetária e recessão têm de ser mantidas ou até aprofundadas por muito tempo para atingirem seus objetivos. Assim, temos um cenário marcado pela contradição, a continuação da política tradicional de endogenizar, dentro do Estado, os conflitos sociais, se antagonizando com a política liberal de jogar para o mercado, para fora do Estado, estes conflitos.

Neste quadro, como se comportarão as elites, historicamente voltadas a internalizar no aparelho estatal o aparecimento de forças políticas independentes que possam desafiar o seu poder? Como situar a descentralização neste contexto? Ela se compõe ou rompe com o espírito de prevenção histórica mantido pela coesão da elite política, pela inércia da burocracia e pelo papel tutelar desempenhado pelos militares?

Ao comparar as diversas análises sobre a descentralização no Brasil, observamos que não há unanimidade. Tentaremos mostrar como a controvérsia é marcada pela visão de sociedade de cada autor e, principalmente, pela sua visão de como a descentralização se relaciona com o contexto político e social e com outros temas freqüentemente associados a ela, como federalismo, participação popular, eficiência administrativa, etc.

## V. A CONTROVÉRSIA CONCEITUAL

O centralismo político e administrativo é normalmente identificado com "a excessiva normatização, a concentração de recursos financeiros, a fragmentação de órgãos e políticas e a proliferação de entes setoriais especializados, o esvaziamento das competências locais a favor do governo central, as dificuldades para o estabelecimento de controle social", conforme Muller Neto (1991). Neste sentido, é interessante observar, segundo Silva (1987), que na instauração do primeiro governo militar, de Castelo Branco, em 1964, existia uma filosofia de descentralização que consistia em: "restituir aos órgãos centrais a função diretora, orientadora e normativa, e transferir aos órgãos locais que estão em contato direto com o público e com os problemas a autoridade necessária à solução das questões da administração ordinária ... [sendo] que a adoção de uma política de descentralização implica a decisão de correr conscientemente certos riscos, os quais são incomparavelmente menores que os da centralização". De fato, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, declara que o instrumento da descentralização é "a delegação de competências para assegurar mais rapidez e objetividade às decisões situadas na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender".

A articulação orgânica entre centralização e descentralização faz Pinto (1985) conceituar a descentralização como "um processo pelo qual as organizações procuram estender suas fronteiras no ambiente, sem perder, contudo, o controle dos mecanismos de coesão, integração e adaptação, responsáveis pela preservação do sistema como um todo". A descentralização, nessa dou-

---

trina, seria uma mera transferência de atribuições da entidade central hierarquicamente superior a entidades regionalizadas e locais, sem que estas dispusessem de poder decisório autônomo. Para outros, só a autonomia de decisão caracterizaria a descentralização efetiva e ela não se resumiria ao livre uso de recursos transferidos. Teixeira (1991) recorre à Organização Panamericana da Saúde (1987), que considera que "a descentralização efetiva dos recursos impõe o deslocamento do fluxo do poder político, administrativo e tecnológico, desde certas unidades centrais a níveis periféricos, intermediários e locais; a descentralização é, assim, um instrumento de reestruturação do poder, aproximando os problemas a instituições de nível intermediário e local e transferindo-lhes a capacidade de tomar decisões, dado que não há descentralização efetiva sem capacidade normativa a cada nível".

Fica claro, conceitualmente, a distinção entre descentralização e desconcentração: na descentralização os órgãos regionais ou locais têm personalidades jurídicas, patrimônio e formas de funcionamento próprios, ao passo que os órgãos desconcentrados operam com a personalidade jurídica que corresponde ao respectivo órgão central. Lobo (1989) afirma que descentralizar implica necessariamente uma redistribuição de poder e, portanto, uma multiplicação dos núcleos de poder político, mas que a sua adoção só se justifica à medida que alcance os objetivos de uma oferta mais equânime de serviços públicos e uma melhor distribuição de renda. Seria o modelo racional ou funcional de transição de um sistema centralizado para descentralizado, pautado pelos seguintes princípios:

- a) Ser flexível e não obedecer a um padrão rígido, de tal forma a levar em conta diferentes realidades regionais e locais.
- b) Ser gradual, pois nem todos os governos locais estão aptos a receber todas as funções ao mesmo tempo.
- c) Ser progressivo em termos de repasse de funções e cargos, conforme a capacitação da entidade executora.
- d) Ser transparente de tal modo que todos, executantes e beneficiários, tenham acesso às informações sobre as decisões de alocação de recursos e responsabilidades.
- e) Admitir controle social, isto é, criar mecanismos efetivos e institucionalizadores de controle da ação pública por parte da população.

Abranches (1988) é incisivo ao afirmar que a descentralização política requer "a democratização do processo decisório através de uma maior participação e da criação de instrumentos de representação comunitária junto ao governo". Tobar (1991) também adverte que a mera transferência do poder da esfera federal para os governos estaduais e municipais por si só não caracteriza a descentralização: "A efetivação do repasse de recursos financeiros, mantendo a centralização do conhecimento técnico-científico, só beneficia as unidades locais que tenham um aparelho técnico-burocrático desenvolvido e, além disso, corre-se o risco de estar favorecendo sistemas clientelistas e personalistas locais." Para ele, a descentralização é capaz de promover tanto o bem quanto o mal, e o antídoto seria o único recurso que não poderia ser deslocado do nível central ao local: a participação popular.

Entretanto, Castro (1991) faz um balanço do processo de municipalização da política de saúde no estado de São Paulo e detecta que não se avançou em relação à questão da participação: "mesmo nos casos onde foram instituídos novos mecanismos de gestão, como as comissões interinstitucionais locais e regionais de saúde, com ampla representatividade dos setores envolvidos na implementação do programa, efeitos não previstos no seu desenho original parecem indicar a emergência de novas formas de cooptação do setor privado vinculado à produção de serviços de atenção à saúde, ao nível local. Além disso, as comissões acabaram tendendo a exercer papéis meramente burocráticos, enquanto foi se fortalecendo o poder dos prefeitos no sistema decisório." Para completar, observa uma forte tendência à setorialização da política de saúde e não a sua integração ao nível territorial, seja do ponto de vista do desenvolvimento urbano, seja em relação à gestão integrada das intervenções regionalizadas na área social, além do baixo grau de institucionalização do modelo, favorecendo o fortalecimento de corporativismos locais em disputa por recursos públicos e pelo monopólio dos convênios, paralelamente à

---

ocorrência de uma nova centralização através da articulação direta entre Secretaria Estadual de Saúde/prefeitos municipais.

Através desses autores representativos denota-se um verdadeiro emaranhado de conceitos e interpretações sobre o tema. O que é descentralização para uns não o é para outros. A busca da eficiência administrativa pode ser o objetivo, e a descentralização apenas um meio para alcançá-la. Para outros, se a descentralização é um fim em si, a participação popular constitui uma condição necessária. Ou vêem que a participação é o fim e a descentralização, o meio. De todo modo, esta controvérsia não é trivial. Cada definição de descentralização decorre de uma visão de mundo social com preocupações e prioridades diferentes. Cada analista com inclinações ideológicas diferentes está preocupado em resolver problemas diferentes.

Dependendo da perspectiva de cada ator social, *a descentralização pode ser o problema a ser resolvido, o objetivo que se busca ou o meio para resolver algum outro problema*. Para alguém como Pinto, preocupado em resolver o problema da eficiência no uso de verbas para política social, a descentralização pode ser um meio a ser utilizado; para Tobar, preocupado com a questão de como descentralizar, o processo de descentralização em si é, evidentemente, o problema; e para aqueles, como Muller Neto, cientes dos "males da centralização", a descentralização é o objetivo a ser alcançado.

Portanto, os conceitos e idéias sobre descentralização decorrem de como ela está presente nas preocupações dos analistas como problema, fim ou meio. Investigaremos como os analistas ligados a cada setor de políticas sociais a vêem, dado um campo de ação delimitado.

## VI. DESCENTRALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO

A avaliação situacional de Amaral Sobrinho (1990) é incisiva: "o Ministério da Educação, as secretarias de Educação dos estados e as prefeituras municipais vivem, no momento, uma relação cheia de conflitos, recheada de desconfiças, acusações e reivindicações." Nesta situação, o que é solução para o MEC pode ser um problema para uma Secretaria Municipal de Educação.

Abordando a questão da passagem do ensino do primeiro grau para os municípios, vários argumentos são levantados tanto contra como a favor, expressando os interesses dos diversos atores sociais. "Os municípios não têm capacidade gerencial e técnica para assumi-lo, sendo ademais vulneráveis à influência política local", certamente é um argumento de segmentos da burocracia central. "A proximidade da administração municipal com a realidade é fator fundamental para o melhor gerenciamento do sistema educacional, evitando delongas na solução dos problemas mais elementares e permite a adequação do ensino às condições locais", são os municipalistas que dizem. Os defensores da maior influência dos governos estaduais pregam "a necessidade do crescimento equilibrado do sistema e, por decorrência, do controle estadual sobre os investimentos no nível municipal". Nota-se até a influência de interesses corporativistas quando se afirma que a expansão da educação no nível municipal reduzirá a capacidade de mobilização geral dos profissionais da educação, ou que a descentralização no nível municipal não significa democratização, e que a excessiva preocupação com o microcosmo do município pode levar a uma fragmentação política capaz de comprometer a unidade nacional! Fica claro que os que detêm poder colocam a descentralização na dimensão administrativa, enquanto os que estão na busca de maior poder, autoridade e autonomia a colocam na dimensão política.

No campo da educação a Constituição não definiu claramente os espaços para o exercício da autonomia dos estados e municípios e daí decorre que cada instância administrativa pode concorrer entre si em todas as áreas.

Prossegue o autor: "a proposta de LDB elaborada pela Comissão de Educação, depois de consultar vários setores e órgãos representativos de grupos sociais, apresentou uma visão de sistema educacional que em nada inova, mas sim complica o relacionamento entre as três instâncias administrativas. A Constituição e o projeto da LDB mantêm as mesmas relações complexas entre os sistemas de ensino, deixando aberto o campo para a manutenção dos mesmos instrumentos que hoje infemizam a vida das secretarias de Educação e dos municípios." Ele propõe, basicamente, a seguinte distribuição de competências:

- 
- Ao MEC não caberia mais analisar planos e programas de trabalho elaborados pelas secretarias de Educação para autorizar a liberação de recursos; a ele caberia dar organicidade a iniciativas autônomas, consolidando informações, análises e interpretações, e identificando tendências no nível estadual, regional e nacional, ou seja, a partir da releitura da realidade econômica, social e política do país, assumir o papel de liderança no setor educacional, reunindo-se com as secretarias de Educação ou com o Conselho de Secretários de Educação (Consed), ou ainda com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) para discutir os principais problemas educacionais e os meios para, em conjunto, encontrar soluções, tendo por objetivo colocar a educação em patamares superiores de desenvolvimento, resguardadas as disparidades e diferenças regionais.
  - Secretarias de Educação, além de gerirem as redes de ensino próprio, deveriam monitorar e avaliar o desempenho do sistema educacional estadual, identificando os principais problemas e disparidades na oferta hoje existente entre a rede estadual e a municipal e entre a urbana e a rural, e encaminhar soluções junto com outras instâncias de governo, grupos e setores.
  - Os municípios, em cooperação com o governo estadual, deveriam completar a municipalização do ensino de primeiro grau — como previsto na Lei nº 5.692/71, — a expansão do ensino no meio rural e a pré-escola.

## VII. DESCENTRALIZAÇÃO NA SAÚDE

No campo da saúde, Vianna e Piola (1991) assinalam que "... o conceito de descentralização não engloba somente a ampla autonomia de gestão para as unidades públicas produtoras de bens e serviços de saúde. Pressupõe, também, a competência local para decidir quanto ao grau de privatização do sistema, implicando, sobretudo, a ausência de agências federais na prestação de serviços de natureza local, entre os quais a assistência médica — qualquer que seja o seu nível de especialização — representa o exemplo mais eloqüente." Observa-se ser uma atitude fortemente reativa ao espírito da Lei nº 8.080/90 que, ao invés de aclarar e definir a descentralização e divisão de funções esboçadas na Constituição, parece ter limitado ou até mesmo invertido o preceito constitucional.

Segundo os autores, a doutrina da organização do SUS, conforme o princípio da descentralização com unidade de comando em cada esfera de governo, se vê frustrada. Além disso, a necessidade de programação aprovada e da análise técnica de programas e projetos como pré-requisitos para o repasse de recursos federais para estados e municípios demonstra a face francamente centralizadora da lei. É o Ministério da Saúde que audita centralmente a aplicação dos recursos repassados — quando os conselhos de Saúde estaduais e municipais seriam os instrumentos adequados —, cabendo-lhe a decisão sobre a gratuidade das ações e serviços de saúde públicos e privados contratados, e também a fixação de tarifas padronizadas. Até consta da lei o poder para o Ministério estabelecer parâmetros assistenciais para cada um dos municípios brasileiros, ao mesmo tempo em que elimina a possibilidade do automatismo das transferências financeiras e faz permanecer o convênio, como instrumento dos repasses negociados para estados e municípios.

Os autores propõem, dada a magnitude de desigualdades prevalecentes num país da dimensão do Brasil, mecanismos descentralizados para a promoção efetiva da equidade, sem que a União abdique do seu papel de orientadora estratégica e coordenadora. Reconhecem, contudo, que outros autores e não só segmentos da burocracia federal, que perderiam poder com a efetiva descentralização de encargos acompanhada do repasse definitivo, seriam contra o processo. Por exemplo, com a adoção do automatismo dos repasses e de critérios transparentes de quantificação, os parlamentares e lobistas perderiam a sua função intermediadora.

Há mais atores descontentes com a radicalização da descentralização. Paradoxalmente, muitos municipalistas prefeririam manter a situação vigente que tem proporcionado mais recursos federais que no passado, sem a responsabilidade exclusiva pelo sistema de saúde no seu espaço territorial. As secretarias estaduais lutariam para descentralizar funções e recursos da União para recentralizá-los a seu nível. Corporações profissionais poderiam entender que quanto mais

---

centralizado for o sistema, mais eficaz a pressão dirigida na defesa dos interesses de seus representantes. Indiferente para o empresariado setorial não integrante do SUS, para o integrante, mais interessante é ter um só interlocutor — a União — com quem possa negociar tarifas.

### VIII. DESCENTRALIZAÇÃO REGIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO SETORIAL

Outra questão controversa é como descentralizar em um país continental, onde existem notáveis diferenças regionais, assim como enormes problemas setoriais.

Rodrigues (1991) propõe a precedência da região ao setor, ou seja, regionalizar primeiro a alocação de recursos para depois setorializar no âmbito de cada microrregião. Diz ele: "é falso que a função social se confunda com setores: os ricos dispensam a saúde pública; os pobres, que a ela recorrem sem outra alternativa são sempre os mesmos; a associação do social é portanto com o público-meta, com beneficiários-alvo, não com setores. É também falso que tais funções comportem gastos diretos federais: para que não sejam erodidos no caminho é melhor devolvê-los às próprias comunidades, para que ganhem a efetividade dos usos e a redução dos custos unitários." Na precedência setorial, as prioridades seriam sempre arbitrárias e a alocação resultaria invariavelmente concentradora. Na precedência regional, a alocação avançaria necessariamente para maior equidade, porquanto:

- I. É mais eficiente ao reduzir custos, ociosidades e desperdícios através da interiorização e coordenação do processo de desenvolvimento.
- II. É mais eficaz, ao considerar o conjunto dos problemas e de sua multicausalidade, dentro da focalização intra-espacial.
- III. É mais efetiva, ao proporcionar a participação dos beneficiários desde o âmago das opções inter-setoriais de programação.

Baseado na sua experiência, Rodrigues (1991) afirma que "fora do arbítrio tecnocrático ou politocrático não há nenhum critério racional para uma alocação setorializada ou que não se apóie na extrapolação incremental do mesmo arbítrio aplicado no passado". Ademais, a subordinação da totalidade dos recursos gerenciados pela União e demais esferas de governo à precedência microrregional, reduzindo ao mínimo as exceções, não só seria desejável como é constitucional na medida em que a Constituição definiu como critério básico da regionalização a proporcionalidade demográfica (artigo 165/71), ainda que a sua operacionalização tenha de ser concertada seja via delimitação hidrográfica (sub-bacias), homogênea (MRH ou MRG do IBGE) ou político-administrativo (de competência estadual, conforme o artigo 25/31), através dos seguintes requisitos:

- diferenciação entre população presente, para despesas de manutenção, e futura, para despesas de expansão, tendo em vista a flexibilidade de ritmos, dentro de um rumo permanente, e o equilíbrio na ordenação do território nacional; e
- ponderação da proporcionalidade demográfica segundo os diferenciais entre renda *per capita* e capital *per capita*, considerando as disparidades da capacidade fiscal e da maior ou menor necessidade de alavancagem da alocação pública e privada.

### IX. DESCENTRALIZAÇÃO: CIDADANIA E SOBREVIVÊNCIA

A visão de Rodrigues, radicalmente favorável à descentralização, é compartilhada por Dowbor (1990). Este autor considera a participação comunitária como um dos mecanismos básicos para a regulação da atividade econômica juntamente com o funcionamento do mercado, o planejamento central, a política de rendas ou de conjuntura, o planejamento empresarial e a *concertação* internacional.

Dowbor pensa nesses mecanismos no bojo de três tendências que ocorrem a nível mundial. A primeira, observável nos países capitalistas desenvolvidos onde o mercado, adotado como o mecanismo básico de coordenação da atividade produtiva, vem sendo regulado por diversos

---

mecanismos de controle que podem permitir uma significativa aproximação entre as decisões individuais dos detentores de poder de mercado e os interesses da população. A segunda, em alguns países socialistas, onde o planejamento central busca garantir a coerência intersetorial das decisões com impacto de longo prazo, ao mesmo tempo em que procura corrigir a ineficiência burocrática da máquina estatal via descentralização, recorrência a mecanismos de mercado e extensão do sistema de relações contratuais entre empresas. Por último, muitos países capitalistas subdesenvolvidos, além de pobres (o que muito reduz a sua margem de manobra), não dispõem nem dos mecanismos de planejamento central dos países socialistas, nem dos mecanismos de mercado e de controle social dos países desenvolvidos.

Conforme o autor, nestes países terceiro-mundistas o planejamento como instrumento de regulação a nível do Estado tem sido praticamente inócuo. Embora existam órgãos de planejamento e se elaborem planos, a atividade econômica, seja ela privada ou estatal, não se subordina a eles. A política econômica global é definida por interesses privados nacionais e transnacionais que tracionam em direções diferentes. O mercado, como regulador, se vê profundamente limitado pela forte monopolização de setores-chaves da economia. As mesmas empresas que no seu país de origem têm um comportamento "civilizado", quando se instalam nos países sem formas de controle social, incorporam a sua natureza "selvagem" no planejamento dos negócios. A política de rendas ou de conjuntura está diretamente afetada pelo fato de que o Estado nacional depende da economia capitalista mundial no que se refere às opções vinculadas à balança de pagamentos, à dívida e à remessa de lucros — *"Las políticas de impacto interno, como las de precios y salarios, se determinan en función de la necesidad de atraer financiación externa, de satisfacer a las empresas transnacionales instaladas en el país, y de mantener la competitividad de los productos de exportación, más que en función de la coherencia interna de los procesos productivos"* [Dowbor (1990)].

Para Dowbor, a descentralização, além da possibilidade de devolver ao cidadão um espaço onde possa moldar o mundo em que vive, de recuperar a dimensão política da economia e com isso o espaço social da cidadania, se coloca como uma questão de sobrevivência sócio-econômica dos países subdesenvolvidos.

A forma de crescimento econômico que fez conviver segmentos do primeiro mundo desenvolvido com a crescente miséria popular simplesmente esgotou seu fôlego, colocando-nos cara a cara com uma situação social cada vez mais difícil de se sustentar. A democracia das minorias, que mantém um nível de vida e uma organização econômica razoáveis à custa da marginalização das majorias, está em um beco sem saída. Nestas condições, em vez de macrofórmulas mágicas, a descentralização significaria a adoção e o fortalecimento do planejamento comunitário, especialmente a nível municipal, para recuperar a racionalidade da decisão local, tanto do ponto de vista econômico, como financeiro-tributário, tecnológico e administrativo, sem esquecer da dimensão política.

## **X. À GUIA DE CONCLUSÕES: DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO**

Aparentemente, ninguém é contra a descentralização. É inegável que expressa um signo do Estado moderno, um caminho para maior eficiência e um importante fator na democratização da sociedade. Entretanto, vimos que é um tema conceitualmente controverso e de difícil e conflituosa implementação.

Neste sentido, já tivemos oportunidade de assinalar, com base nas experiências internacionais, que a descentralização parece dar certo no cume da crise do estado de bem-estar e/ou associada a um amplo processo de democratização do Estado. Mas também vimos que a descentralização não resulta diretamente em democratização, sendo apenas uma condição necessária — mas não suficiente — para viabilizar processos de participação popular. Além disso, para o técnico-analista é aflitivo que o Estado não use a "racionalidade" para tratar dos interesses coletivos, provocando até dúvidas sobre a possibilidade de o governo ser eficiente.

A questão básica é: "como reorganizar a gestão territorial dos processos econômicos, sócio-políticos e administrativos coerentemente com as metas de eficácia e controle social?"

---

Quando falamos em eficácia e racionalidade da decisão local na reorganização da gestão territorial, é bom lembrar Popper (1972), ao afirmar que “os problemas do mundo real, envolvendo preferências e desejos humanos, são imensamente mais complicados que a capacidade da mente humana, dada a informação ao nosso dispor, de resolvê-los racionalmente. Temos que aceitar que no processo decisório a interação política pode substituir a análise”.

Para algumas correntes de pensamento, o papel do técnico-analista é o de elevar o nível de racionalidade do processo de decisão política, comprometido apenas com a evidência e com o método. Sustentadas na tese da imperfeição da mão invisível do mercado, defendem a existência de soluções técnicas que se aproximam do ótimo paretiano, apesar da crise histórica do planejamento racional centralizado. Esta postura muitas vezes se confunde com o pensamento tecnocrático-autoritário, onde a negociação entre atores sociais é vista como “pervertida”, que afasta as decisões do ótimo paretiano.

O extremo oposto à postura tecnocrática é aquele que vê o técnico-analista como mero executor das decisões tomadas por políticos. A política é entendida como o único processo para chegar a decisões coletivas que maximizem o bem-estar social, dados os desejos individuais (ou de grupos sociais) e o peso político de cada desejo. Em outras palavras:

- I. o político é aquele que interpreta os desejos do grupo que representa;
- II. a negociação política é o processo de definir o peso de cada grupo na repartição dos recursos disponíveis; e
- III. o técnico-analista é aquele que apenas operacionaliza a maximização do bem-estar dentro dessas condições.

Ou seja, depois dos políticos terem definido quem ganha e quem perde, resta aos técnicos maximizar os ganhos e minimizar as perdas.

Para uma terceira corrente — com a qual se alinha o autor deste texto — os papéis do técnico-analista e do político são complementares. A análise técnica, no sentido de sempre estar comprometida com evidências e com um método explícito, não constitui uma alternativa para a política, mas pode funcionar como um elemento importante na formulação desta. O técnico pode até realizar uma análise abrangente, não fragmentária e apartidária, mas ainda assim deve ter a consciência que nunca chegará ao ótimo paretiano. Para provar que a análise é imparcial, seria preciso demonstrar que as políticas mais apropriadas para qualquer grupo social seriam também as mais adequadas para todos os outros grupos, não havendo favorecimentos. Ora, a análise técnica apenas suaviza formalmente a aparência dos conflitos reais que sempre são solucionados por meio do poder, como a votação, a barganha política, a persuasão, ou mesmo pelas armas.

O técnico até conhece as vantagens e limitações de cada método de distribuição de recursos: o mercado, a regulação, as diversas modalidades de planejamento, mas a operacionalização da repartição do produto social não é independente da decisão de como reparti-lo; a eficiência de uma medida e o seu resultado distributivo não são independentes — muito pelo contrário, estão intimamente ligados. O resultado desta fusão entre os campos da técnica e da política é que a análise técnica se transforma em um instrumento básico na formulação da política, ou melhor, na negociação política não basta dizer quem perde e ganha, mas também como perde e ganha. O técnico, portanto, não pode se dar ao luxo de abstrair-se dessa discussão. Pelo contrário, ele tem um papel fundamental na formulação de possíveis políticas novas, e na legitimação ou não das velhas. Assim sendo, é legítimo o técnico participar da política como portador de uma racionalidade analítica, sem esperar, no entanto, que este seja o único elemento na tomada de decisões.

Assim, quando apontamos que a “política” prevalece sobre a “análise” no processo de decisão, queremos dizer que esses processos são definidos pelos vários modos como as pessoas exercem controle, poder ou influência umas sobre as outras, e não somente pela razão. Se alguns segmentos sociais se favorecem e outros se prejudicam com determinada política, é função do analista mostrar previamente como esses ganhos e perdas são distribuídos. Entretanto, ao assi-

---

nalarmos que as políticas são decididas com o apoio da análise, também estamos dizendo que, na investigação de mérito das várias possibilidades de ação, podemos encontrar razões que nos levem a preferir uma determinada política em lugar de outra.

Podemos então assumir o planejamento como uma modalidade de análise de políticas. No caso da descentralização, a sua eficácia vem sendo analisada e questionada por diversos autores, mas a avaliação da sua sensibilidade ao controle social não tem saído do genérico.

De fato, uma questão importante no processo de decisão política é a sensibilidade da medida ao controle social. A atual Constituição prevê as modalidades de democracia direta e por referendo. Entretanto, é bastante provável que tais disposições lá permaneçam como exotismos constitucionais — a Constituição anterior é rica em exemplos — caso perdurem duas posturas tipicamente negativistas. Primeiro, os radicais qualificam qualquer reação microssocietária em busca da cidadania como acritica e a aistórica, só admitindo como válida a reação macrossocietária contra o Estado centralizador e autoritário. Segundo, para os puristas a afirmação da cidadania só pode ser autêntica se espontânea, de tal modo que toda indução ao processo de participação popular é condenável por ser manipuladora e cooptativa.

Ora, nada nos garante que uma reação macrossocietária contra o Estado autoritário não reproduza o esquema centralizador nos moldes da ideologia dominante. O que só acontecer é o novo poder manter a razão utilitária dos meios, em detrimento da razão substantiva dos fins. Por outro lado, o caráter espontâneo não necessariamente se constitui em fundamento da participação política. Ainda que se reconheça a essencialidade da democracia direta na base para validar as representações sucessivas até o topo, a espera do espontâneo "autêntico" pode funcionar como um inibidor no processo de organização social e de conscientização de cidadania.

De fato, uma questão importante no processo de decisão política é a sensibilidade da medida ao controle social. Do nosso ponto de vista, o desejo de aperfeiçoar o processo democrático de decisão política não deve ignorar o dualismo "eficácia versus participação", mas sim assumi-lo. O controle social pode ser um resultado que se busca ou, ao contrário, um problema, ou um recurso, variando conforme a perspectiva do ator social. Nem tudo que é eficaz é participativo, nem tudo que é participativo é eficaz. A descentralização é um recurso para resultar em participação, como a participação é um meio para viabilizar a descentralização.

Enfim, a democracia direta pressupõe a autonomia local, organizada e conscientizada, para que os requisitos da descentralização, da integração e da participação reposicionem os beneficiários como agentes de sua própria transformação. Neste sentido, o planejamento da descentralização deve ter em vista a participação dos beneficiários na tomada de decisões, desde o estabelecimento de prioridades até a alocação de recursos, desde a execução até a avaliação, inclusive o aporte consciente de recursos próprios. Caso contrário, a intervenção do Estado permanecerá sempre como um exercício de dominação, e as obras e serviços oferecidos não serão internalizados como realização coletiva, tampouco valorizados como de interesse local. Essa reforma do Estado nestas condições é autonomista mas também abrangente, por incorporar no processo de transformação os segmentos majoritários da nação. É eficiente por estabelecer o fluxo de decisões e informações não só ascendente e descendente, como horizontal em rede. É claro que para construir tal Estado é preciso libertar-nos do preconceito elitista e crer, de fato, na capacidade e nas potencialidades da população local.

---

Quando falamos em eficácia e racionalidade da decisão local na reorganização da gestão territorial, é bom lembrar Popper (1972), ao afirmar que "os problemas do mundo real, envolvendo preferências e desejos humanos, são imensamente mais complicados que a capacidade da mente humana, dada a informação ao nosso dispor, de resolvê-los racionalmente. Temos que aceitar que no processo decisório a interação política pode substituir a análise".

Para algumas correntes de pensamento, o papel do técnico-analista é o de elevar o nível de racionalidade do processo de decisão política, comprometido apenas com a evidência e com o método. Sustentadas na tese da imperfeição da mão invisível do mercado, defendem a existência de soluções técnicas que se aproximam do ótimo paretiano, apesar da crise histórica do planejamento racional centralizado. Esta postura muitas vezes se confunde com o pensamento tecnocrático-autoritário, onde a negociação entre atores sociais é vista como "pervertida", que afasta as decisões do ótimo paretiano.

O extremo oposto à postura tecnocrática é aquele que vê o técnico-analista como mero executor das decisões tomadas por políticos. A política é entendida como o único processo para chegar a decisões coletivas que maximizem o bem-estar social, dados os desejos individuais (ou de grupos sociais) e o peso político de cada desejo. Em outras palavras:

- I. o político é aquele que interpreta os desejos do grupo que representa;
- II. a negociação política é o processo de definir o peso de cada grupo na repartição dos recursos disponíveis; e
- III. o técnico-analista é aquele que apenas operacionaliza a maximização do bem-estar dentro dessas condições.

Ou seja, depois dos políticos terem definido quem ganha e quem perde, resta aos técnicos maximizar os ganhos e minimizar as perdas.

Para uma terceira corrente — com a qual se alinha o autor deste texto — os papéis do técnico-analista e do político são complementares. A análise técnica, no sentido de sempre estar comprometida com evidências e com um método explícito, não constitui uma alternativa para a política, mas pode funcionar como um elemento importante na formulação desta. O técnico pode até realizar uma análise abrangente, não fragmentária e apartidária, mas ainda assim deve ter a consciência que nunca chegará ao ótimo paretiano. Para provar que a análise é imparcial, seria preciso demonstrar que as políticas mais apropriadas para qualquer grupo social seriam também as mais adequadas para todos os outros grupos, não havendo favorecimentos. Ora, a análise técnica apenas suaviza formalmente a aparência dos conflitos reais que sempre são solucionados por meio do poder, como a votação, a barganha política, a persuasão, ou mesmo pelas armas.

O técnico até conhece as vantagens e limitações de cada método de distribuição de recursos: o mercado, a regulação, as diversas modalidades de planejamento, mas a operacionalização da repartição do produto social não é independente da decisão de como reparti-lo; a eficiência de uma medida e o seu resultado distributivo não são independentes — muito pelo contrário, estão intimamente ligados. O resultado desta fusão entre os campos da técnica e da política é que a análise técnica se transforma em um instrumento básico na formulação da política, ou melhor, na negociação política não basta dizer quem perde e ganha, mas também como perde e ganha. O técnico, portanto, não pode se dar ao luxo de abstrair-se dessa discussão. Pelo contrário, ele tem um papel fundamental na formulação de possíveis políticas novas, e na legitimação ou não das velhas. Assim sendo, é legítimo o técnico participar da política como portador de uma racionalidade analítica, sem esperar, no entanto, que este seja o único elemento na tomada de decisões.

Assim, quando apontamos que a "política" prevalece sobre a "análise" no processo de decisão, queremos dizer que esses processos são definidos pelos vários modos como as pessoas exercem controle, poder ou influência umas sobre as outras, e não somente pela razão. Se alguns segmentos sociais se favorecem e outros se prejudicam com determinada política, é função do analista mostrar previamente como esses ganhos e perdas são distribuídos. Entretanto, ao assi-

---

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio. *Projeto participação comunitária no governo municipal*. Rio de Janeiro: IUPERJ, mar. 1988. (Relatório de Pesquisa)
- AMARAL SOBRINHO, José. *Ensino fundamental: por onde andamos*. Brasília: IPEA, nov. 1991. mimeo.
- AMARAL SOBRINHO, José. *Relacionamento institucional: MEC/Estados/Municípios*. Brasília: IPEA, dez. 1990. mimeo.
- BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo? debate sobre uma alternativa*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BORJA, Jordi. *Estado y ciudad: descentralización y participación*. Barcelona: PPU, 1988.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia de Letras, 1987.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Descentralização e política social no estado de São Paulo. *Tendências e Perspectivas: revista CEPAM*, a. 2, n. 2, jan. 1991.
- DOWBOR, Ladislau. *Planificación descentralizada*. Quito: s.n., set. 1990. mimeo.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FISCHER, Tânia; TEIXEIRA, Ângela. Poder local e participação Espanha/Brasil: perspectivas constitucionais, avanços e limites. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 4, p. 37-48, ago./out. 1989.
- HIRSCHMAN, Albert O. Reflections on the Latin American experience. In: LINDBERG, Leon N.; MAIER, Charles S. (eds.). *The politics of inflation and economic stagnation*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1985.
- IANNI, Otavio. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1980.
- LOBO, Maria Thereza. Política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós-1985. In: BRASIL. MPAS; CEPAL. *Avaliação das políticas sociais brasileiras*. Brasília, 1989. v. 3, p. 483-534. (Economia e Desenvolvimento, 6)
- MULLER NETO, Júlio S. Descentralização e democracia: tópicos de um debate. *Saúde em Debate*, n. 33, 1991.
- O'DONNELL, G. *Corporativismo e a questão do estado*. Belo Horizonte: UFMG, 1976. (Cadernos DEP, 3)
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. *Reunión descentralización de los servicios de salud: bibliografía*, tomo 3. Buenos Aires, 1987.
-

- 
- PERDIGÓ, Juan. *Nota comparativa de diferentes modelos europeos de descentralización municipal*. Barcelona: Comisión del Ayuntamiento de Barcelona, 1984. (Col. Descentralización y Participación Ciudadana. Papers, 5)
- PINTO, Aluizio L. Trabalho de consultoria apresentado em 1985 ao SERPRO. Brasília: s.n., 1985.
- POPPER, Karl. *The logic of scientific discovery*. London: Hitchinm, 1972.
- PRETECEILLE, Edmond. *La descentrasation, pour qui, pour quoi?* Paris: IRESKO, 1987. *mimeo*.
- RODRIGUES, Lélío. *Regionalização orçamentária*. Brasília: s.n., out. 1991. *mimeo*.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1989.
- SCWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SILVA, Paulo Vieira da. Centralização: ainda uma variável conapicua na sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 21, n. 2, p. 92-104, abr./jun. 1987.
- SOUZA, Amauri; LAMOUNIER, Bolívar. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 2, p. 17-38, dez. 1989.
- TEIXEIRA, Tânia Carmem Fortes. Municipalização da saúde: os caminhos do labirinto. *Saúde em Debate*, n. 33, 1991.
- TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 5, p. 31-52, jun. 1991.
- VIANNA, Solon Magalhães; PIOLA, Sérgio Francisco. Descentralização e repartição de encargos no Sistema Único de Saúde -SUS. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 5, p. 143-160, jun. 1991.
- WEFFORT, Francisco Corrêa. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. (Estudos Brasileiros, 25)
-

---

**PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)**  
**1992 / 1993**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO – TD**

- N.º 241 "Qualidade, Eficiência e Equidade no Ensino de 1.º grau: Elementos para Reflexão e Debate", Antonio Augusto de Almeida Neto e José Parente Filho, janeiro 1992, 27p.
- N.º 244 "Dumping e o MERCOSUL", Luis Augusto Pereira Souto-Maior, fevereiro 1992, 14 p.
- N.º 245 "Uma Avaliação dos Investimentos na Infra-Estrutura Rodoviária no Período 1980/1989", Ruy Silva Pessoa, março 1992, 15 p.
- N.º 246 "Exportação: Índices Setoriais para o Período 1980/88", Armando Castelar Pinheiro, março 1992, 25 p.
- N.º 247 "Liberalização Comercial, Distribuição e Emprego", Edward J. Amadeo e José Márcio Camargo, março 1992, 18 p.
- N.º 248 "Loss in Forest Resource Values Due to Agricultural Land Conversion in Brazil", Ronaldo Serôa da Motta e Peter Herman May, março 1992, 23 p.
- N.º 249 "Análise da Estrutura Funcional do Gasto Público no Brasil 1985-1990, José Rildo de Medeiros Guedes, Eduardo Felipe Ohana e Carlos Mussi, abril 1992, 47 p. + anexos.
- N.º 250 "Previsões de Séries Econômicas com Modelos Bayesianos Univariados, Ana Beatriz S. Monteiro, Hélio S. Migon e Ajax R. B. Moreira, abril 1992, 29 p.
- N.º 251 "Proposta de um Referencial Básico para a Discussão da Seguridade Social", Francisco Eduard B. de Oliveira, abril 1992, 28 p.
- N.º 252 "Considerações sobre o Sucateamento da Rede Pública e Privada de Saúde, André Cezar Médici e Francisco E. B. de Oliveira, abril 1992, 17 p.
- N.º 253 "Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil", Anna Maria Medeiros Peliano, abril 1992, 22 p.
- N.º 254 "A Equação da Restrição Orçamentária do Governo: uma resenha de usos e interpretações", José W. Rossi, abril 1992, 48 p.
- N.º 255 "Setor Público Federal no Brasil: despesas com pessoal e alguns comentários sobre a isonomia salarial", Eduardo Felipe Ohana, Carlos H. F. Mussi e Ana Lúcia Dezolt, maio 1992, 16 p..
- N.º 256 "Technological Progress and Diffusion: decomposing total factor productivity growth in brazilian manufacturing", Armando Castelar Pinheiro, May 1992, 40 p.
- N.º 257 "Indicadores de Competitividade das Exportações: resultados setoriais para o período 1980/88", Armando Castelar Pinheiro, Ajax Reynaldo Bello Moreira e Maria Helena Horta, maio 1992, 60 p.
- N.º 258 "Perdas e Serviços Ambientais do Recurso Água para Uso Doméstico", Ronaldo Serôa da Motta, Ana Paula Fernandes Mendes, Francisco Eduardo Mendes, Carlos Eduardo Firckmann Young, maio 1992, 39 p.
- N.º 259 "Inflação e Hiato de Produto: Experiências e Sugestões", Carlos H. F. Mussi e Eduardo Felipe Ohana, maio 1992, 18 p.
- N.º 260 "Capital Estrangeiro no Brasil: Expectativas quanto à Reversão de Comportamento", Danniell Lafeté, maio 1992, 11 p.
- N.º 261 "As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Colôria", Armando Castelar Pinheiro e Fábio Giambiagi, maio 1992, 62 p.
- N.º 262 "Experiências Espanholas e Francesas em Programas de Qualidade", Antonio Carlos da R. Xavier e Luis Fernando Tironi, junho 1992, 18 p.
- N.º 263 "Indicadores da Qualidade e Produtividade – um relato de experiências no setor público", Luis Fernando Tironi, Ademar Kyotoshi Sato, Bolivar Págo Filho, Jorge Conrado Kosak, Roberto Sant'Anna Mattos, Ruy Silva Pessoa e Sérgio Francisco Piola, junho 1992, 24 p.
- N.º 264 "As Políticas de Concorrência (ou Antitruste): um panorama da experiência mundial e sua atualidade para o Brasil", Lúcia Helena Salgado, junho 1992, 44 p.
- N.º 265 "An Econometric Model of Amazon Deforestation", Eustáquio José Reis e Rolando M. Gusmán, junho 1992, 27 p.
- N.º 266 "A Colonização Sustentável na Amazônia", Anna Luiza Ozório de Almeida, Angela Moulin S. Penalva Santos, Adriana Freitas Alves e Maria da Piedade Moraes, julho 1992, 109 p.
- N.º 267 "Efeitos Dinâmicos dos Choques de Oferta e Demanda Agregada sobre o Nível de Atividade Econômica do Brasil", Elcyon Caiado Rocha Lima, Hélio S. Migon e Hedibert Freitas Lopes, julho 1992, 32 p.
- N.º 268 "Projetos de Irrigação no Vale do Baixo São Francisco", José Ancelmo de Góis, Maria de Fátima Araújo Paiva e Sônia Maria Goas Tavares, julho 1992, 40 p.
- N.º 269 "A Evolução do MERCOSUL no período de Transição: hipóteses alternativas e cenários", Pedro Motta Veiga, março 1992, 45 p.
- N.º 270 "Uma Análise dos Investimentos na Infra-Estrutura Rodoviária Federal nos Anos Oitenta", Ruy Silva Pessoa, junho 1992, 17 p.
- N.º 271 "Flexibilidade e Mercado de Trabalho: Modelos Teóricos e a Experiência dos Países Centrais Durante os Anos 80", Carlos Alberto Ramos, agosto 1992, 51 p.
- N.º 272 "Produtividade e heterogeneidade de Tamanho na Indústria de Transformação Brasileira: (1980-1985)", Mercedes Magdalena Lizardo Espinal, agosto 1992, 76 p.
- N.º 273 "Transporte Urbano de Passageiros: a tarifa como fonte de recursos", Iêda Maria de O. Lima, setembro 1992, 17 p.
- N.º 274 "O Que Demonstram os Indicadores sobre a Pobreza na Década Perdida", Luis Carlos Eichenberg Silva (Coord.), agosto 1992, 49 p.
-

- 
- N.º 275 "Reshaping U.S. Foreign Policy in the 90's: a view from the periphery", Luis Fernando de Lara Resende, setembro 1992, 22 p.
- N.º 276 "As Pesquisas Francesas sobre as Condições de Trabalho e a Organização do Trabalho: dos Métodos aos Resultados", Serge Volkoff, setembro 1992, 26 p.
- N.º 277 "Metodologias para Levantamento Quantitativo sobre Difusão das Novas Tecnologias no Processo de Trabalho", Helena Sumiko Hirata e Mário Sérgio Salerno, setembro 1992, 20 p.
- N.º 278 "Poor and Non-Poor in the Brazilian Labor Market", Sonia Rocha, outubro 1992, 14 p.
- N.º 279 "A Note on Temporal Evolution of the Relationship Between Wages and Education Among Brazilian Prime-Age Males: 1976-1989", Lauro Ramos e Ricardo Paes de Barros, outubro 1992, 28 p.
- N.º 280 "Mobilidade de Renda no Brasil: 1981/1989", Ricardo Paes de Barros, Lauro Ramos e José Guilherme de Almeida Reis, outubro 1992, 22 p.
- N.º 281 "The 'Abertura' in Brazil: the Day-After of the Brazilian Intelligence 'Monster' ", L. A. Bittencourt Emílio, novembro 1992, 16 p.
- N.º 282 "As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano no Biênio 1989/1990", Edgar Bastos de Souza (org.), novembro 1992, 25 p. + anexos
- N.º 283 "O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais", Edgard Antônio Pereira e Ricardo Romano, dezembro 1992, 21 p. + anexos
- N.º 284 "A Desregulamentação do Setor Transportes: o caso do subsetor portuário", Newton Rabello de Castro Junior e Philippe Lamy, novembro 1992, 45 p.
- N.º 285 "Técnicas Empíricas de Decomposição: uma abordagem baseada em simulações contrafactuais", Ricardo Paes e Barros, Renata Jeronymo, Rosane Mendonça, Valéria Pero, Eleonora Santos e Cláudia Trindade, dezembro 1992, 23 p.
- N.º 286 "A Evolução do Bem-Estar e da Desigualdade no Brasil desde 1960", Ricardo Paes e Barros e Rosane Mendonça, dezembro 1992, 30 p.
- N.º 287 "Desempenho Exportador, Regulamentação Internacional e Privatização: o caso da siderurgia brasileira", Mário M. C. Mesquita e Leane C. Naidim, dezembro 1992, 51 p.
- N.º 288 "Distribuição de Renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70", Régis Bonelli e Lauro Ramos, janeiro 1993, 32 p.
- N.º 289 "Current Status of water Pollution Control in Brazil", Ronaldo Serôa, Guilhermino O. Filho, Francisco Eduardo Mendes, Cynthia A. Nascimento, fevereiro 1993.
- N.º 290 "Sistemas e Instrumentos de Estímulos às Exportações nos Países do Mercosul", Eduardo Augusto Guimarães, coord., janeiro 1993, 28 p. + anexo.
- N.º 291 "Informal Labor Contracts: A Solution or a Problem?", Ricardo Barros, Ricardo Mello, Valéria Pero, janeiro 1993.
- N.º 292 "Salvaguardas: Achegas a uma Nova Legislação Comum aos Países do Mercosul", Luiz A. P. Souto Maior, 24 p.
- N.º 293 "Fontes de Financiamento para a Infra-Estrutura Rodoviária Federal: necessidade de recomposição", Ruy Silva Pessoa, fevereiro 1993, 12 p. + anexo
- N.º 294 "Income Inequality in Education, and Children's Schooling Attainment in Brazil", Ricardo Paes de Barros e David Lam, março 1993, 35 p.
- N.º 295 "Modernização Tecnológica e Formação Técnico-Profissional no Brasil: impasses e desafios", Tereza Cristina Kirschner, março 1993, 54 p. + anexo.
- N.º 296 "Sistema de Informações: transporte coletivo urbano de passageiros", Lúcia Malnati Panariello, março 1993, 2 v.
- N.º 297 "Aspectos Políticos e Econômicos das Receitas e dos Gastos Públicos no Brasil", Nilson Holanda, abril 1993, 42 p.
- N.º 298 "Inflation and Unemployment as Determinants of Inequality in Brazil: the 1980", Eliana Cardoso, Ricardo Paes de Barros e André Urani, abril 1993, 29 p.
- N.º 299 "The Challenge of Reforming Social Security in Latin America", Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, maio 1993, 39 p.
- N.º 300 "Incentivos Fiscais e Creditícios às Exportações Brasileiras: resultados setoriais para o período 1980-91", Armando Castelar Pinheiro, Cláudia Pio Borges, Sonia Zagury e Mário Mesquita, maio 1993, 39 p.
- N.º 301 "Agregação Monetária com o Índice Divisa: aplicação ao caso brasileiro", José W. Rossi, maio 1993, 27 p.
- N.º 302 "Inflação e Variabilidade dos Preços Relativos com Abordagem Novo-Clássica: teoria e evidência empírica para o Brasil", José Coelho Matos Filho, junho 1993, 51 p. + anexos
- N.º 303 "A Moderna Tributação do Consumo", Fernando Rezende, junho 1993, 39 p. + anexos
- N.º 304 "Avaliação das Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento em 1991", Edgar Bastos de Souza, Dilma Seli Pena Pereira, Aldo Moreira Lima e Emmanuel Cavalcante Porto, junho 1993, 22 p. + anexos
- N.º 305 "Ações Governamentais para a Qualidade e Produtividade nos EUA: relatório de viagem", Luís Fernando Tironi e Fábio Ferreira Batista, junho 1993, 17 p.
- N.º 306 "Uma Análise Desagregada do Comércio Exterior Brasileiro no Período 1974/92", Armando Castelar Pinheiro, junho 1993, 29 p.
- N.º 307 "Unequal Opportunity to Survive, Education and Regional Disparities in Brazil", Ricardo Paes de Barros e Diana Sawyer, julho 1993, 20 p.
- N.º 308 "Poverty and Public Utilities Pricing", Thompson Almeida Andrade, julho 1993, 26 p.
- N.º 309 "Comércio: fronteira de negócios na colonização da Amazônia", Angela Moulin S. Penalva Santos, julho 1993, 48 p.
- N.º 310 "Poverty Among Female-Headed Households in Brazil", Ricardo Paes de Barros, Louise Fox e Rosane Silva Pinto de Mendonça, agosto 1993, 41 p.
- N.º 311 "Regional Disparities in Education Within Brazil: the role of quality of education", Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça e James Alan Shope, agosto 1993, 9 p.
-

- 
- N.º 312 "A Desregulamentação do Mercado e das Relações de Trabalho no Brasil: potencial e limitações", Jorge Jatobá e Everardo Gaspar Lopes de Andrade, agosto 1993, 28 p.
- N.º 313 "Condicionantes e Diretrizes de Política para a Abertura Comercial Brasileira: relatório final", Gesner Oliveira (coord.), setembro 1993, 35 p. + anexos.

### RELATÓRIO INTERNO – RI

Nota: Esta série, Relatório Interno, mudou a numeração a partir da reestruturação editorial começando do número 01, em cada Coordenação, a saber

#### **Diretoria Executiva**

- N.º 01/92 "Indústria Automobilística Brasileira: situação atual, perspectivas e sugestões para sua reestruturação", Ruy Quadros de Carvalho, junho 1992, 6 p.
- N.º 02/92 "A Inflação Esperada em 1992: simulações", Luiz Zottmann, julho 1992, 5 p.
- N.º 03/92 "Imposto sobre Transações Financeiras: reflexões e simulações", Luiz Zottmann, agosto 1992, 6p.

#### **Diretoria de Pesquisa**

- N.º 01/92 "Adam Smith, Gerson e a Cooperação", Fábio Stefano Erber, junho 1992, 13 p.
- N.º 02/92 "O Sistema de Saúde Chileno: Mitos e Realidades", André Cezar Medici, Francisco E. B. de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão, agosto 1992, 105 p.
- N.º 03/92 "Proposta de um Modelo de Seguridade Social", Francisco E. B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e André Cezar Medici, agosto 1992, 38 p.
- N.º 04/92 "A Dimensão do Setor Saúde no Brasil", André Cezar Medici e Francisco E. B. de Oliveira, agosto 1992, 72 p.
- N.º 05/92 "Mudanças Estruturais e Políticas Industriais", Fábio Erber, agosto 1992, 16 p.

#### **Diretoria de Políticas Públicas**

- N.º 01/92 "Implantação de um Sistema de Gerência da Qualidade Total", Antônio Carlos Da Ressurreição Xavier e Rose Mary Longo, setembro 1992, 2p.
- N.º 01/93 "Qualidade Total na Área de Serviços: como implantar um programa de melhoria contínua no setor público", junho 1993, 5 p.

#### **Coordenação de Política Macroeconômica – CPM**

- N.º 01/92 "Saldo da Balança Comercial: atualização das projeções e simulações para o ano de 1992". Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, março 1992, 1 p.
- N.º 02/92 "A Política de Juros e o Afluxo de Capitais Externos: Existe um Problema?", Eduardo Felipe Ohana, abril 1992, 3p.
- N.º 03/92 "A Capacidade de Pagamento do Setor Público: um Conceito Operacional", Eduardo Felipe Ohana, abril 1992, 3 p.
- N.º 04/92 "A Balança Comercial em 1992: atualização das Previsões e Simulações", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, maio 1992, 1 p.
- N.º 05/92 "Atualização das Previsões e Simulações para as Exportações Totais Brasileiras", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, junho 1992, 1 p.
- N.º 06/92 "A Balança Comercial Brasileira: Atualização das Projeções para o Ano de 1992". Mary de Melo Souza, julho 1992, 1 p.
- N.º 07/92 "O Saldo Comercial do Brasil em 1992: Projeções Atualizadas", Mary de Melo Souza, agosto 1992, 2 p.
- N.º 08/92 "Revisão das Projeções da Balança Comercial", Mary de Melo Souza, setembro 1992, 3 p.
- N.º 09/92 "Reforma do Sistema Financeiro Nacional", José Romeu de Vasconcelos e Roberto Shoji Ogasavara, dezembro 1992, 6 p.
- N.º 10/92 "Atualização das Projeções da Balança Comercial", Mary de Melo Souza, dezembro 1992, 3 p.
- N.º 01/93 "O Comportamento Previsto para a Produção Industrial em 1993, de acordo com Modelos Função Transferência", Mary de Melo Souza, março 1993, 3 p.
- N.º 02/93 "Indicadores Antecedentes e Simulações para as Exportações e Importações Totais Brasileiras", Mary de Melo Souza, julho 1993, 3p.
- N.º 03/93 "Setor Produtivo Privado: indicadores econômico-financeiros (1986/92), Paulo Zolhof, agosto 1993, 4 p.

#### **Coordenação de Difusão Técnica e Informações – CDTI**

- N.º 01/92 "O Saldo da Balança Comercial: simulação preliminar para o ano de 1992 – um sinalizador para a política econômica", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, janeiro 1992, 1p.
- N.º 02/92 "O Saldo da Balança Comercial : análise retrospectiva e simulação preliminar para o ano de 1992", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, fevereiro 1992, 2p.

#### **Coordenação de Política Social – CPS**

- N.º 01/92 "FGTS, Questões Atuais", Roberto A. Zomboni, setembro 1992, 5 p.
- N.º 02/92 "Descentralização Tutelada", Solon Magalhães Vianna, setembro 1992, 5 p.
-

- 
- N.º 03/92 "Programas de Alimentação e Nutrição para as Crianças e Adolescentes. Qual o Destino?", Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin, outubro 1992, 3 p. + anexo.
- N.º 04/92 "Índice de Qualificação do Corpo Docente das Universidades Brasileiras", Raulino Tramontin, outubro 1992, 25 p.
- N.º 05/92 "O Novo Padrão de Gerenciamento do Setor Público: As Organizações Para Governamentais e a Alimentação dos mais Pobres no DF", Anna Maria Peliano, novembro 1992, 03 p.
- N.º 06/92 "A Descentralização da Merenda Escolar", Anna Maria Peliano e Nathalie Begin, dezembro 1992, 4 p.
- N.º 07/92 "O Papel do Estado na Área de Alimentação e Nutrição", Anna Maria Peliano e Nathalie Begin, dezembro 1992, 10 p.
- N.º 08/92 "Brasil: Indicadores Sociais", Solon Magalhães Vianna, coord., novembro 1992, 14 p. + anexos
- N.º 09/92 "Gestão do Financiamento do Setor Público", Dilma Seli Pena Pereira, dezembro 1992, 5 p.
- N.º 10/92 "Alocação de Recursos, Eficiência, Equidade e Qualidade no Ensino Fundamental: uma estratégia de ação para o governo federal", Antonio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho, dezembro 1992, 4 p.
- N.º 01/93 "Alguns Desafios Atuais da Formação de Professores de Educação Básica", Pedro Demo, maio 1993, 7 p.
- N.º 02/93 "A Política de Assistência Social para o Idoso no Brasil", Maria das Dores Gonçalves, junho 1993, 5 p.

### **Coordenação de Política Setorial – CPSe**

- N.º 01/93 "Propostas para o Novo Plano Nacional de Viação – PNV", Ruy Silva Pessoa, janeiro 1993, 5 p.

### **Coordenação de Desenvolvimento Institucional – CDI**

- N.º 01/93 "Programa da Qualidade e Produtividade: realidade ou utopia", Rose Mary Juliano Longo, fevereiro 1993, 3 p.

### **CADERNO DE ECONOMIA – CE**

- N.º 11/92 "Tendências da Reestruturação da Indústria nos Países Desenvolvidos no Anos 80", Mariano Francisco Laplane, outubro 1992, 158 p.
- N.º 12/92 "Um "Mai Necessário"? Comercialização Agrícola e Desenvolvimento Capitalista no Brasil", Renato Sérgio Jamil Maluf, novembro 1992, 238 p.
- N.º 13/93 "Pobreza: conceito e mensuração", Maurício Costa Romão, fevereiro 1993, 209 p.

### **DOCUMENTO DE POLÍTICA – DP**

- N.º 07/92 "Análise Econômico – Financeira dos Bancos Estaduais", José Romeu de Vasconcelos e Roberto Shoji Ogasavara, 1992, 19p. + anexos.
- N.º 08/92 "As Contribuições Sociais de Empregadores e Trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão", Sandra Cristina F. de Almeida, 1992, 27 p. + anexos.
- N.º 09/92 "A Política de Medicamentos no Brasil," André César Médici, Kaizô Iwakami Beltrão e Francisco de Oliveira, março 1992, 88p.
- N.º 10/92 "A Política Salarial no Governo Collor: padrões de Negociação entre o executivo e legislativo". Maria Helena de Castro Santos, Maria das Graças Rua e Carlos R. Pio da Costa Filho, junho 1992, 27p.
- N.º 11/92 "Seguridade Social: proposta de reforma constitucional", André César Médici, Francisco de Oliveira e Kaizô Beltrão, junho 1992, 11 p.
- N.º 12/92 "Propostas de Política Social", Anna Maria Peliano (Coord.), outubro 1992, 57 p.
- N.º 13/93 "Política Social e Reforma Fiscal: as áreas de educação e saúde", Edson Nunes e José Brakarz, março 1993, 44 p.
- N.º 14/93 "O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar", Anna Maria T. M. Peliano (coord.), março 1993, 9 p. + anexos.
- N.º 15/93 "O Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação", Anna Maria T. M. Peliano (coord.), maio 1993, 7 p. + anexos
- N.º 16/93 "Projeto do Banco Central Independente", José Romeu de Vasconcelos, maio 1993, 16 p.
- N.º 17/93 "O Mapa da Fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)", Anna Maria T. M. Peliano, (coord.), agosto 1993, 6 p. + anexos.
-