nos avisado", surpreendeu-se a coordenadora ao ser indagada sobre o motivo do fechamento antecipado dos consultórios. "O pessoal do posto não poderia tomar esta atitude, que contraria o próprio espírito do programa", acrescentou.

Em Nova Iguaçu, os ambulatórios estavam fechados, mas o setor de urgência funcionava a todo vapor, com grande movimento. *Essa grande procura, provocada pelo atendimento eficiente, é paradoxalmente, uma das queixas do médicos*. Eles não poderiam prever fenômenos como o de Sônia Venâncio dos Santos, na fila da urgência infantil do posto Lote 15, com o seu neto Rodrigo, vítima de bronquite: "Mais de 10 parentes meus já foram atendidos aqui, por recomendação minha. E ninguém tem reclamação", contou.

Jornal do Brasil, 27/04/90

Descentralização e Democracia: O Outro Lado da Moeda

Maria Alicia D. Uga
DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO
EM SAÚDE DA ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA/FIOCRUZ

INTRODUÇÃO

As experiências de regimes autoritários vividas por boa parte dos países latino-americanos, especialmente os do cone sul, regimes esses nos quais a centralização do Estado foi um dos seus traços mais marcantes e constitutivos dos Estados Burocrático-Autoritários, fizeram com que, na defesa da democratização, a questão da descentralização fosse automaticamente incorporada. Ou seja, propugnava-se que o binômio autoritarismo-centralização deveria ser substituído pelo de democracia-descentralização. Ao nosso ver, essa última relação foi assumida sem maiores discussões como necessariamente verídica.

Nos países desenvolvidos, por sua vez, uma das causas mais freqüentemente referidas na explicação da crise que hoje as políticas sociais dos *Welfare States* estão atravessando é, também, a do crescimento do aparelho de Estado e sua excessiva centralização e burocratização, que impossibilitam o atendimento eficiente e eficaz das demandas sociais.

Resolvemos, diante da consagração de tantas certezas sobre a relação direta entre democracia e descentralização, assumir um pouco o papel de "advogado do diabo", no sentido de questionar essas afirmações e seus principais argumentos para provar a sua veracidade, despreocupando-nos um pouco de defendê-las, coisa que já foi por demais feita.

Por outro lado, vamos nos deter especificamente na descentralização para o nível local, por ser a mais defendida pelas correntes progressistas preocupadas com a democracia e a justiça social. Cabe lembrar que a importância da esfera local para a consolidação da democracia já era defendida por Tocqueville e Stuart Mill no século passado. Postulando que nesse nível de governo se viabilizaria a participação dos cidadãos e, com ela, a autogestão local, a educação para a cidadania e a solidariedade, essa corrente de pensamento sustentava que tudo o que pudesse ser gerido a um nível inferior de governo não deveria sê-lo por uma instância superior.

Dessa forma, propomo-nos a analisar mais particularmente a relação entre descentralização para a esfera local de governo e a democratização. Nesse intento, começaremos por discutir o conceito de democracia segundo as di-

versas correntes da democracia liberal, representativa, para a seguir tentar discernir o que se entende por descentralização, com o intuito de poder discutir, ao final do trabalho, as relações entre uma e outra. Por fim, destacamos algumas reflexões acerca do processo de descentralização no setor saúde, com base nas relações acima apontadas.

I
O CONCEITO DE DEMOCRACIA

No âmbito deste trabalho, em que pretendemos discutir as relações entre os processos de democratização e descentralização em sociedades capitalistas como as nossas, nos deteremos na análise dos modelos democráticos construídos para sociedades de classes, isto é, aqueles que compõem o arcabouço da democracia liberal. E, em particular, dado que não estamos tratando de sociedades capitalistas quaisquer, mas daquelas que ingressaram tardiamente nesse modo de produção e nas quais as diferenças sociais são particularmente profundas, tentaremos identificar, na discussão desses modelos de democracia liberal, aquele com potencialidade para viabilizar processos de transformação nas nossas sociedades de forma a torná-las menos excludentes tanto política como economicamente e, assim, menos desiguais.

Nesse sentido, a seqüência que adotamos para a apresentação dos referidos modelos não segue uma ordem cronológica, mas a lógica de aproximações sucessivas ao objetivo que perseguimos. Por outro lado, na classificação dos modelos de democracia liberal representativa, utilizamos a elaborada por Macpherson (1978), que distingue: a democracia protetora, a desenvolvimentista, a democracia de equilíbrio e a participativa.

I.1 – O Modelo da Democracia Protetora

Desenvolvido em meados do século passado principalmente por Bentham e James Mill, este modelo deve seu nome ao fato de conceber a democracia precipuamente como meio de proteção dos governados em relação à opressão potencialmente exercida pelo governo.

A finalidade dessa proteção é garantir o bem-estar social, concebido como a maior felicidade do maior número de pessoas. Por sua vez, a medida do bem-estar – definida segundo os princípios utilitaristas – é, para esses autores, a posse de bens materiais: "cada parcela de riqueza tem sua correspondente parcela de felicidade" [Bentham (1978)] e, assim, a felicidade global máxima se dá quando todos os indivíduos possuem o mesmo nível de riqueza.

Quatro pressupostos assumidos por Bentham levavam à necessidade: por um lado, da existência do Estado acima da sociedade, mesmo no auge de

laissez-faire e, por outro, de leis que controlassem o próprio governo. Os referidos pressupostos afirmam que:

a) toda pessoa sempre age no sentido de garantia de seus próprios interesses, isto é, de maximizar a sua utilidade;

b) esse comportamento individual gera conflitos entre os indivíduos maximizantes de seu próprio bem-estar;

c) em decorrência disso, os indivíduos perseguem o poder para colocar a sua vontade acima da dos demais. Deve haver garantia da propriedade privada, postulado esse cuja importância supera, segundo Macpherson, o da igualdade para essa corrente de pensamento.

Nesse sentido, o modelo tenta responder à necessidade de construir um sistema político no qual o governo tanto fomentasse a sociedade de mercado como protegesse os cidadãos contra governos "rapaces", levantando como questão fundamental o grau de franquias e direitos individuais que garantiria as condições acima apontadas.

Como afirma Macpherson, nesse modelo "não há entusiasmo algum pela democracia (...); ela nada mais é que uma exigência lógica para o governo de indivíduos inerentemente conflitando nos próprios interesses e que por hipótese são infinitamente cobiçosos de seus próprios interesses privados".

I.2 – O Modelo da Democracia Elitista Pluralista de Equilíbrio

Formulando inicialmente por Schumpeter em 1943, este modelo clássico define a democracia como "um método" político, ou seja, um certo tipo de *arranjo institucional* para se chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas – (...) nas quais os indivíduos adquirem poder para decidir através de uma competição pelo voto das pessoas (Schumpeter). Trata-se, assim, de um arranjo institucional que regulamenta a competição por liderança, por poder político.

É explícita a analogia que Schumpeter estabelece entre o mercado econômico e o "mercado político". Neste último, os políticos exercem o papel das empresas produtoras que competem no mercado econômico, e os votantes o papel de consumidores. E assim como o sistema econômico de mercado, o sistema de partidos políticos proporciona, segundo Schumpeter, um equilíbrio ótimo entre a oferta e a demanda por bens políticos, a partir da soberania do "consumidor" (isto é, o votante).

Para resumir as características deste modelo de democracia, convém reproduzir a justificativa de Macpherson para a adjetivação "de equilíbrio elitista pluralista":

a) é *pluralista* "porque parte da suposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é plural, isto é, uma sociedade consistindo de indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros,

ora com outro". Tendo em vista a diversidade de demandas políticas, que dificulta uma clara posição majoritária, e dado que numa democracia o governo deve expressar a vontade da maioria, é necessário um arranjo institucional – sistema político pluripartidário e eleições periódicas[1] – que permita que se ofereçam "cestas" de bens políticos a serem escolhidas majoritariamente pelos votantes. Esse arranjo por sua vez confere estabilidade ao governo, uma vez que equilibra oferta e demanda;

b) é *elitista* "naquilo que atribui a principal função no processo político a grupos auto-escolhidos de dirigentes", isto é, o mecanismo de escolha se dá através de competição de grupos de políticos (elites) escolhidos por si mesmos, associados em partidos políticos, por votos que os legitimarão para governar até as eleições seguintes:

c) é um modelo *de equilíbrio* "no que apresenta o processo democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos".

Assim, neste modelo clássico, a democracia representativa consiste no método de escolha de governos por maioria, e pressupõe que essa capacidade de escolher e substituir um governo por outro protege os cidadãos da tirania, mantendo sua condição de consumidores políticos soberanos, bem como sua liberdade para competir por liderança.

Dessa maneira, a única forma de controle do governo por parte dos cidadãos, prevista nesse modelo, se dá através das eleições periódicas, que permitem substituí-lo por outro. Como aponta Pateman (1970), o foco desta teoria está na minoria de líderes ativos, cuja competição por votos caracteriza o elemento democrático deste método político.

Compartilhamos com Macpherson (1978) a crítica a este modelo, destacando a deficiência de seu método, do ponto de vista do que hoje consideramos democracia:

– a soberania do consumidor político é ilusória, tendo em vista que os diferentes níveis sócio-econômicos, ou melhor, de cultura política, determinam diferenciações profundas na organização e participação do processo político;

– o sistema político registra a "demanda efetiva", determinada também no mercado político pelo dinheiro (para financiar campanhas, etc.).

O modelo pluralista de equilíbrio recebeu, ainda, inúmeras contribuições de outros autores, como Berelson, Sartori, Eckestein – preocupados fundamentalmente com a questão da estabilidade do sistema político – e Dahl. Nos deteremos especificamente na exposição deste último, dada a riqueza de sua análise e sua repercussão nos últimos anos.

Dahl (1989), criticando as democracias madisoniana e populista à luz do modelo vigente nos EUA, destaca que "o governo da maioria é principalmente um mito", dado que as políticas públicas específicas tendem a ser produtos do governo de minorias – isto é, organizações da sociedade civil – ou *poliarquias*. Propõe, assim, a democracia poliárquica como o termo mais adequado aos sistemas modernos de governo.

[1] O sufrágio universal não era necessário para Schumpeter, contrariamente aos demais autores defensores deste modelo de democracia.

É o conceito de *intensidade de preferência* elaborado por Dahl que, ao nosso ver, dá suporte ao seu argumento a favor da democracia das minorias, ou *poliárquica*. Sustenta o autor que o problema fundamental da soberania da maioria reside em que, na apuração da alternativa majoritariamente escolhida, não leva em conta a *intensidade das preferências* manifestadas. E, dessa forma, uma alternativa preferida por uma maioria relativamente apática ou indiferente há de se sobrepor a uma outra, ardentemente preferida por grupos minoritários (note-se que, nessa argumentação, ele está considerando o baixo grau de politização de grande parte da sociedade norte-americana).

A poliarquia leva em conta essas diferenças, segundo Dahl, na medida em que as minorias mais atuantes conseguirão se fazer representar no governo através de seus líderes por votos, o que, na visão desse autor, garante o elemento de controle democrático do governo por parte dos cidadãos, como sustentava Schumpeter. Dessa forma, o sistema poliárquico – que, ao nosso ver, só se realiza com um Congresso forte – tornaria possível a extensão da quantidade e diversidade das minorias representadas no governo.

Consideramos que o aporte mais substancial da proposta de Dahl é o destaque que ele dá às *minorias*, por tanto tempo esquecidas nos modelos da democracia. Entretanto, parece-nos que, embora traga avanços em relação ao de Schumpeter no sentido da preocupação com a representação das minorias do governo, seu método – ou suas regras, como ele as denomina – não garante a efetivação dessa representação. Em última instância, o modelo de Dahl é o do governo dos *lobbies;* e a experiência veio mostrar como o fator poder econômico diferenciado é decisivo, na medida em que ele se transforma em poder político também diferenciado e, portanto, representação também desigual.

Por outro lado, outro aspecto que deveria merecer maior atenção na proposta da democracia poliárquica é a tendência que, na nossa opinião, lhe é inerente, relativa à fragmentação da abordagem dos problemas sociais. O nosso processo recente da elaboração da nova Carta Constitucional nos deu provas dessa hipótese, tendo em vista que, além dos *lobbies* econômicos, formaram-se *lobbies* setoriais que discutiram, por exemplo, a ordem econômica de forma totalmente desvinculada à ordem social, sendo esta última, por sua vez, recortada na sua abordagem setorialmente ou subsetorialmente, o que deu lugar a um texto repleto de contradições. Essas contradições retratam, obviamente, por um lado, a diferente correlação de forças dos distintos grupos setoriais representados, mas também, ao nosso ver, a forma fracionária da abordagem das questões sociais (saúde, educação, etc.) pelos *lobbies* em geral representados.

I.3 – A Concepção de Democracia Desenvolvimentista: Rumo à Democracia Participativa

A proposta de John Stuart Mill (165), elaborada ao longo de várias obras em meados do século passado, tenta dar resposta ao processo de deterioração das condições de vida da classe trabalhadora, através de um aperfeiçoamento do sistema democrático liberal. Consistiu, assim, numa proposta de desenvolvimento humano através de um sistema político democrático que, por sua vez, seria reciprocamente aperfeiçoado com o desenvolvimento das capacidades dos membros da sociedade.

Como afirma Macpherson (1978), ele percebia a desigualdade de classes existente incompatível com a democracia desenvolvimentista, mas a interpretava como acidental e remediável. Nesse sentido, a democracia viria a dar a todos os cidadãos um interesse direto nas ações de governo e o incentivo para participar ativamente, fazendo-os progredir "em intelecto, virtude, atividade prática e eficiência", segundo as palavras de Mill.

Em dois pilares se baseia tal argumento:

a) num arranjo institucional que permitisse a *participação direta* dos indivíduos nas políticas públicas;

b) no *papel educativo* da participação dos indivíduos na vida institucional, que faz com que os cidadãos deixem de se preocupar apenas com os seus microcosmos privados e passem a atuar como entes coletivos.

Nesse sentido, é o governo de *nível local* que enseja essa possibilidade de participação, segundo o autor. Sem desprezar a participação na política nacional através do processo eleitoral, Mill considera que a participação no governo local é aquela que propicia o processo educativo acima mencionado: "Não aprendemos a ler ou escrever, a correr ou nadar, se apenas nos disserem como fazê-lo, mas fazendo-o; portanto é só praticando governo popular numa escala limitada que as pessoas aprenderão como exercitá-lo numa escala maior".

I.4 – A Proposta de Democracia Participativa

Tendo início como lema dos movimentos estudantis de final dos anos sessenta, a questão da participação enquanto elemento fundamental da democracia se difunde na classe trabalhadora na década seguinte para a esfera da fábrica, alastrando-se também na seara estatal, através das propostas de planejamento participativo.

A teoria da democracia participativa é construída a partir do pressuposto de que indivíduos não podem ser considerados isolados de instituições, mas sim como agentes ativos da construção e consolidação destas últimas.

Por outro lado, como aponta Pateman, essa teoria considera que a existência de instituições representativas a nível nacional não é suficiente para a democracia, sendo indispensável a máxima participação popular em outras esferas de governo. A principal função de participação, por sua vez, é *educativa,* como na visão de Mill, ou seja, quanto mais os indivíduos participarem, mais aptos se tornarão a fazê-lo.

Embora a ênfase dada ao nível local de governo como espaço prioritário de participação não seja uniforme nos diversos trabalhos sobre participação, ela é preponderante, bem como seu papel educativo.

Cole, por exemplo, destaca que o sufrágio universal é só formalmente democrático, tendo em vista que obscurece o fato de o poder político ser distribuído desigualmente: não pode existir igualdade de poder político sem igualdade econômica, segundo o autor. Através da participação a nível local e em associações locais, o indivíduo "aprende democracia", pois, diferentemente das eleições presidenciais, que se realizam em períodos relativamente longos e nas quais "tão logo os eleitores votam, sua existência como grupo cessa até o período da próxima eleição", nas associações que têm existência permanente, "não só o representante será escolhido para fazer um trabalho sobre o qual ele sabe alguma coisa, mas ele será escolhido por pessoas que também sabem alguma coisa sobre o mesmo".[2]

Macpherson indica como requisitos para uma democracia participativa:

– a mudança da consciência do povo ("ou de sua inconsciência"), que deve passar a perceber-se como executor e desfrutador das políticas públicas;

– a diminuição da atual desigualdade econômica que, por sua vez, é improvável sem uma grande participação democrática, uma reforçando a outra, num processo dinâmico.

O mencionado autor vislumbra as seguintes tendências na sociedade, que encaminham ao cumprimento desses requisitos:

a) a preocupação coletiva com a qualidade de vida;

b) a consciência cada vez maior dos custos da apatia política que têm gerado movimentos comunitários ou de vizinhança reivindicativos de bens de consumo coletivos e/ou reagentes aos complexos político-econômicos urbanos, bem como movimentos pró-participação no processo decisório das empresas locais de trabalho.

Macpherson propõe, como modelo de democracia participativa, um sistema *piramidal,* com democracia direta na sua base e por delegação nos níveis superiores à mesma. Reproduzimos um trecho do autor, que ilustra bem a sua proposta: "começaríamos com a democracia direta ao nível da fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próxi-

[2] Tradução livre.

mo seguinte, digamos um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas. Os delegados teriam de ser suficientemente instruídos pelos que o elegeram, e responsáveis para com eles de modo a tomar decisões a nível de conselho em caráter democrático. Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional". Para tornar democrático o sistema, é necessário, segundo o autor, que em cada estágio os encarregados das decisões e formulação dos problemas, eleitos desde os níveis inferiores, sejam *responsabilizados* em relação àqueles que os elegeram, sob pena de não serem reeleitos.

Não pretendemos aqui discutir especificamente a proposta acima, dentre outras razões, por ser ela apenas *uma* dentre várias não apresentadas neste trabalho (como as de participação nos locais de trabalho, p.ex.). Preferimos levantar alguns pontos em relação à consagração da participação popular como base da garantia de um sistema democrático.

Em primeiro lugar, consideramos que, se a proposta participativa responde à pergunta "quem vota?" respondendo "todos, na base, e seus representantes, nos demais níveis", o modelo não responde a outra questão, tão ou mais importante do que essa, levantada por Bobbio (1986) na sua conceituação de democracia: *"sobre o que?"*, isto é, quais as questões e os espaços nos quais a sociedade tem o direito de participar no processo decisório. E esta questão é, ao nosso ver, fundamental para o exercício da democracia, tendo em vista que, se esses espaços forem muito poucos ou sobre questões de pouca relevância, a participação não cumpre o seu papel de controle da gestão da "coisa" pública, tornando-se apenas um instrumento de legitimação do governo; por outro lado, se os espaços forem por demais numerosos, abrangendo tanto objetos de decisão relevantes como de pouca importância, a tendência é a de desestimular a participação popular, por "indigestão", ou melhor, "congestão participativa".

Por outro lado, os defensores da democracia participativa – apesar da consistência de seus argumentos – passam-nos, por vezes, uma impressão um tanto romântica, no sentido de que parecem esquecer a presença do que é chamado de "poder invisível" (isto é, redes de grupos de interesses que exercem fortíssimas pressões sobre o eleitorado) e das oligarquias, que cerceiam a liberdade do participante.

Sobre Democracia

Por absoluta falta de competência, não temos a pretensão de nos posicionar, no âmbito deste trabalho, sobre qual é a melhor dessas propostas democráticas. Podemos afirmar que certamente não são adequadas à proposta de transformação da sociedade que acenam os modelos de democracia protetora e o elitista pluralista de equilíbrio, na medida em que sua preocupação de base é a manutenção do equilíbrio, do *status quo*.

Também temos elementos para sustentar que tanto o modelo desenvolvimentista[3] como o participativo propriamente dito nos fornecem subsídios para a transformação, na medida em que se destinam à "educação para a cidadania", a partir da qual podem se dar processos de mudança social.

Em função de nossas limitações, então, preferimos resgatar os valores, ou melhor, *princípios democráticos* apontados pelos modelos acima apresentados, em função dos quais analisaremos o processo de descentralização. Recapitulando, são eles: o controle do governo por parte dos cidadãos, as eleições por maioria, a consideração das demandas das minorias, o processo de educação para a cidadania e a participação popular.

Por fim, adotamos com definição *mínima* de democracia aquela apresentada por Bobbio (1986), segundo a qual: "por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível", conjunto de regras esse que valoraremos segundo os princípios acima referidos.

II
A QUESTÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Como referimos na introdução deste trabalho, a centralização excessiva do Estado tem sido denunciada não só nos países que – como o nosso – sofreram os efeitos de governos autoritários, mas também no âmbito dos *Welfare States* europeus. Dentre as características dessa centralização mais criticadas, tanto por conservadores como por progressistas, figuram:

– a excessiva *expansão do aparelho do Estado* voltado à execução de políticas sociais, cuja administração se torna cada vez mais difícil, gerando assim ineficiências na prestação de serviços públicos;

– a *burocratização* crescente gerada pela centralização, que bloqueia qualquer proposta de inovação nos serviços, bem como é sujeita à pressão dos *lobbies* de clientelas, constituindo-se a burocracia estatal em importante elemento dos "anéis burocráticos" concebidos por F.H. Cardoso. Por outro lado, aponta-se que, com o poder que lhe conferem a monopolização das informações, o conhecimento técnico especializado e o "arquivo histórico" proveniente de sua experiência, a burocracia estatal monopoliza o controle da gestão das políticas públicas;

– o *reforço do autoritarismo* prestado pela centralização do aparelho estatal, pelas razões acima apontadas, o qual levou à construção do conceito de Estado Burocrático-Autoritário [O'Donnell (1976)].

---

[3] Que não deixa de ser um modelo participativo.

Tendo em vista o freqüente uso (ou talvez abuso) indiscriminado da palavra descentralização nos últimos anos, convém inicialmente determo-nos sobre o conceito em si, que ora estamos aplicando ao âmbito do aparelho do Estado.

Em primeiro lugar, como aponta [Lobo (1989)], é necessário distinguir a *descentralização* da *desconcentração*. Por esta última, entendemos um processo de dispersão físico-territorial de instituições governamentais inicialmente localizadas de forma concentrada. Diferentemente, descentralizar implica necessariamente uma *redistribuição de poder* e, portanto, uma multiplicação dos núcleos de poder político. Dessa forma, enquanto a desconcentração em quase nada altera as estruturas de poder consolidadas, a descentralização é sinônimo de uma alteração estrutural na distribuição de poder. Ou seja, implica ao nosso ver uma redistribuição dos espaços – ou objetos – de decisão (isto é, encargos) e de meios para executá-la (isto é, recursos físicos, financeiros e humanos) e nesse sentido inclui a desconcentração.

Outra distinção a ser feita nestas considerações introdutórias diz respeito às formas em que a descentralização pode se expressar:

– no sentido da *administração direta para a indireta* (autarquias, fundações, empresas públicas), como no processo experimentado pela sociedade brasileira nos últimos vinte anos. Gerou a proliferação de entidades que, sob o pretexto da modernização do aparelho de Estado, constituíram-se num poderoso corpo absolutamente autônomo, principal sujeito de desenvolvimento do processo conhecido como "privatização do Estado" brasileiro, no qual os "anéis burocráticos" acima referidos atuaram no seu melhor estilo;

– no sentido do *Estado para a sociedade civil*, proposta essa que vem assumindo progressiva importância nos países centrais a partir de certos diagnósticos da crise do *Welfare State* e que hoje é encampada pelos governos "modernizantes" empossados recentemente em vários países da América Latina. Essa vertente da descentralização se subdivide em duas correntes:

a) a que propugna uma maior articulação entre o Estado e as organizações da sociedade civil (associação de moradores, sindicatos, etc.), no sentido da transferência a estas da execução dos serviços tradicionalmente prestados pelo Estado (de saúde, educação, habitação, etc.) com apoio técnico-financeiro estatal;

b) a que defende a privatização dos serviços públicos, através da venda de empresas públicas ao setor privado lucrativo, como na proposta do atual governo brasileiro;

– *entre os níveis de governo*, ou seja, a transferência de poder da União para os estados e/ou destes para os municípios que, no caso brasileiro, a partir da reforma administrativa e tributária de final dos anos sessenta, dependeram exclusivamente do governo federal, seja em termos financeiros como em termos administrativo-burocráticos, segundo o diagnóstico unânime dos mais diversos atores sociais.

III
DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO

Entendendo a descentralização do Estado, como apontamos acima, enquanto um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos *espaços* de exercício de poder – ou dos objetos de decisão –, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos *meios* para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos, levantamos as principais qualidades[4] apontadas com mais freqüência em relação à descentralização do ponto de vista da democratização, quais sejam:

a) o fortalecimento das liberdades e direitos políticos e, principalmente, das instituições representativas, que se dá mais nos níveis locais do que nos federais;

b) a viabilização mais fácil de conversão das demandas sociais em programas e serviços, tendo em vista a redução, a nível local, da distância entre os cidadãos e os centros de decisão;

c) o maior controle social sobre a administração pública de nível local, através das instituições municipais em que se dá a representação popular e via democratização do acesso às informações;

d) a democratização do Estado na medida em que a ele passam a aceder as instituições representativas locais e não mais – ou não só? – as oligarquias;

e) o papel integrador das instituições municipais na medida em que representam as comunidades locais, ao mesmo tempo em que são elementos do Estado;

f) a multiplicação dos núcleos de poder político através do fortalecimento do poder local;

g) o aumento da eficácia das políticas públicas na medida em que descentralizar implica reduzir o corpo burocrático;

h) e, por fim, e principalmente, a atenção às demandas crescentes por *participação* através das instituições representativas, de nível municipal.

Para analisar a pertinência desses argumentos pró-descentralização *vis-à-vis* a democracia, convém relembrar os princípios democráticos que destacamos na Seção I, quais sejam: o controle do governo por parte dos cidadãos, a participação popular e o processo de "educação para a cidadania" a ele associado, a tomada de decisões por maioria e a atenção às demandas das minorias.

---

[4] Extraídas principalmente da defesa de Borda (1989).

Retomando cada argumento, consideramos que:

O fortalecimento de instituições estatais representativas é, por definição, um passo importante em direção à democratização do Estado. Falta, entretanto, adjetivar essa representação: especificar, por exemplo, qual será a composição dos conselhos de direção dessas instituições e qual o real grau de liberdade dos seus componentes para expressar suas demandas. Em relação a este último elemento, reiteramos a existência do "poder invisível" a que nos referimos anteriormente, cerceador das liberdades individuais; por outro lado, no que tange à composição dos conselhos de direção, falta especificar se ela poderá deixar de privilegiar a representação dos grupos mais poderosos, dado que a própria definição de composição dos representamos é resultante do exercício de relações de poder na sociedade.

Por sua vez, o argumento (b), relativo à facilidade do atendimento das demandas sociais no nível local, pressupõe a existência de um maior grau de consenso entre os diversos atores sociais nesse nível do que nos demais. Consideramos que o consenso é fruto da negociação e, portanto, não é exclusividade do nível local, mas do processo decisório em si. O que é certamente mais direto a nível local é a expressão e canalização dessas demandas, especialmente em estruturas representativas.

No que tange ao argumento (c) relativo ao maior controle das instituições do Estado por parte da comunidade, concordamos com ele, desde que adjetivemos a representação discutida no item (a) e se atinja a tão evocada "transparência" do sistema de informações.

De todas as formas, parece-nos que a esfera local tem maior "predisposição" a sofrer esse controle, dado que tanto a formulação dos problemas mais tangíveis para a população como um todo – quando se trata de questões do âmbito de sua vizinhança ou de sua cidade – como a formulação e discussão de soluções fazem parte do cotidiano de todo cidadão (como é o caso dos transportes, habitação, coleta de lixo, saúde, etc.). Na esfera local, o "poder técnico" não é provavelmente exercido tão fortemente como nos níveis que lidam como políticas cujo objeto apresenta-se de forma mais "abstrata" (embora não seja), como, por exemplo, política econômica, internacional, etc.

Nesse sentido, se cumpriria também o argumento (d).

Em relação ao argumento (e), é necessário, mais uma vez, adjetivar a representação, sob pena de a administração municipal, ao invés de tornar-se elemento de integração Estado-sociedade, transformar-se em instrumento de privatização do Estado.

A justificativa (f) expressa o próprio conceito de descentralização, ou seja, cumpre-se por definição; ela expressa um processo democratizante se supusermos que os novos núcleos de poder serão exercidos pela comunidade participante.

No que tange ao aumento da eficácia das políticas públicas via descentralização (argumento g), podemos afirmar que, suposto um processo participativo, as demandas sociais são, como afirmamos anteriormente, mais facilmente canalizadas, e o diagnóstico dos problemas é aquele elaborado pelo conselho representante da comunidade, mas a implementação das soluções requer as condições apontadas nos comentários do argumento (b). Sobre a desburocratização como causa de maior eficiência, pensamos que ela não é um *dado* da descentralização. Várias experiências recentes em diversos países mostram, pelo contrário, o aumento do número de instâncias administrativas locais que, em vez de substituir as de nível federal, se superpõem às mesmas.

Mas consideramos que estas não são as observações fundamentais a se fazar à hipótese de que a descentralização implica necessariamente a democratização. A deficiência básica dessa hipótese consiste, ao nosso ver, no fato de ela partir de pressupostos implícitos que não *necessariamente* se verificam, quais sejam:

– o pressuposto de que no nível local as instituições são necessariamente representativas da comunidade sob sua alçada;

– o pressuposto de que a participação a nível local é um *dado;*

– o pressuposto de que a descentralização e desburocratização estão diretamente associadas.

Acreditamos haver demonstrado, ao longo da discussão dos oito argumentos, que esses pressupostos não necessariamente se verificam. Atrevemo-nos a afirmar que o problema nos parece inerente ao campo da lógica dedutiva: o autoritarismo implica necessariamente a centralização, mas isso não significa que o não-autoritarismo implique necessariamente a descentralização, ou vice-versa.

Não queremos com isso negar a importância da descentralização no sentido de viabilizar processos de participação popular. O que pretendemos salientar é que *ela, por si só, não garante esses processos.*

A garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão, tão dificultado pela burocracia por ser o seu monopólio sobre elas um dos seus principais instrumentos de poder, é uma precondição. A composição de conselhos de direção representativos, no sentido de garantir assento aos segmentos menos poderosos da sociedade, é, por certo, outra. Deve-se acrescentar a essas uma terceira precondição, que diz respeito à transparência dos processos de gestão e tomada de decisões, ou seja, nas palavras de Bobbio, "instituir as regras do jogo", para tentar evitar a conformação ou consolidação de "anéis burocráticos" mediante os quais os *lobbies* mais poderosos penetrem no aparelho de Estado.

Em suma, é necessário que os setores populares ganhem *poder*, garantindo o assento de seus representantes nas instituições estatais. E, a respeito disso, concordamos com Macpherson, no sentido de que se trata de um pro-

cesso dinâmico e cumulativo: para participar de fato, é preciso ter poder; e é participando que se ganha esse poder, exercitando a cultura cidadã.

Para finalizar, acrescentaremos algumas reflexões mais específicas à questão da justiça social. Dentre outras coisas, para a redistribuição de recursos em favor dos que mais necessitam parece-nos ser necessário um certo nível de descentralização. Isto é, se descentralizarmos totalmente, por exemplo, o sistema tributário, cada estado ou município arrecadará segundo sua capacidade, por sua vez determinada pelo seu nível de atividade econômica. Assim, os mais pobres são justamente os que menos arrecadarão. Nesse sentido, parece-nos necessário, a favor de alguma justiça redistributiva, que o nível federal centralize parte da arrecadação fiscal, para efeitos de sua redistribuição segundo a necessidade de cada estado ou município.

Da mesma forma, e também de acordo com o objetivo da justiça social, consideramos correto que certos serviços de grande complexidade tecnológica que requeiram recursos de vulto (hospitais de referência nacional, p.ex.) continuem na esfera federal, no sentido de garantir (pelo menos teoricamente, por enquanto) a todo cidadão de qualquer estado ou município o acesso a esses serviços.

IV
DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA DE SAÚDE

No que se refere especificamente à descentralização do sistema de saúde, cuja regulamentação mais recente se deu através da reedição da Norma Operacional Básica/SUS nº 01/91, em 17.07.91, é necessário observar alguns pontos.

No setor saúde, por seu próprio objeto de atuação, é onde mais se aplica o argumento pró-descentralização referente à mais fácil conversão das demandas sociais em programas e serviços. Dada a diversidade dos perfis de morbidade e mortalidade entre municípios e dentro de um mesmo município, no qual muitas vezes coexistem áreas nas quais predominam as "doenças da modernidade", as "doenças da pobreza" ou, ainda, as mortes por causas externas (violência, acidentes de trânsito, etc.) e, portanto, tendo em vista a variedade dos determinantes do processo de saúde/doença e do tipo de intervenção necessária sobre cada um dos mesmos, a correspondência entre o âmbito da instância decisória e o *locus* das demandas adquire particular importância neste setor da política pública.

Analisaremos, a seguir, a natureza do processo de descentralização que se vislumbra a partir da implementação da referida Norma Operacional e, por outro lado, a relação entre esse modelo de descentralização e os pressupostos democráticos.

IV.1 — O Modelo de Descentralização do Sistema de Saúde

O que se verifica a partir da Norma Operacional Básica/SUS nº 01/91 é, em primeiro lugar, que a "municipalização" dos serviços de saúde está sujeita a uma série de condicionantes que, dificilmente, os municípios de pequeno porte poderão atender a curto prazo.

Estes pré-requisitos são tanto de caráter político-administrativo (criação do Conselho e do Fundo Municipais; constituição da Comissão de Elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários), como de caráter técnico: elaboração de Programação e Orçamentação em Saúde (PROS) e do Relatório de Gestão Local referente ao desempenho assistencial, gerencial e financeiro. Estes últimos são os que, ao nosso ver, dificultarão aos municípios menores adquirirem a condição de "municipalizados". Assim, o sujeito desta decisão é o nível federal e não a instância que, segundo se supõe, deveria ganhar poder público (o município).

Cabe retomar aqui a definição de descentralização adotada no capítulo anterior, que toma por base a redidistribuição dos *espaços* de decisão (isto é, atribuições) e dos *meios* para executá-la (isto é, recursos financeiros, materiais e humanos).

No que se refere à descentralização do *objeto* de decisão – isto é, dos encargos – em direção à esfera municipal, a Lei 8.080, de 19.01.90, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde, introduz mudanças na distribuição dos encargos do setor saúde entre as esferas de governo.

Na medida em que, segundo a referida lei, compete à direção municipal do SUS "planejar, organizar, controlar e avaliar os serviços de saúde e gerir e exercitar os serviços públicos de saúde", participar do planejamento e organização da rede do SUS, executar serviços de vigilância epidemiológica e sanitária, de alimentação e nutrição, de saneamento básico e de saúde do trabalhador e "gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros", dentre outras atribuições, os municípios passarão a assumir os principais encargos da gestão do sistema de saúde, embora a operacionalização desse aspecto da descentralização ainda não esteja realizada.

Em relação aos *meios* para executar as decisões – ou os recursos de poder –, cabe observar o seguinte: no que tange aos recursos materiais e humanos, as unidades repassadas pelo INAMPS à gestão municipal e seus respectivos quadros de pessoal permaneceram vinculados a esse Instituto, isto é, a política de pessoal relativa a esse importante segmento da força de trabalho escapa, portanto, totalmente das mãos da instância responsável pela gestão do sistema de saúde.

Por outro lado, a referida Norma Operacional estabelece três sistemas de financiamento: o das atividades hospitalares, o das ambulatoriais e o destinado ao investimento, e cria um fundo de repasse de recursos de custeio aos municípios. O que diferencia substancialmente este sistema em relação ao

anterior é o fato de que, em vez das esferas estaduais e municipais receberem transferências federais baseadas em orçamentos globais para o setor saúde, estes repasses são hoje, por um lado, prospectivos, isto é, pagamentos por serviços previamente prestados, com base em valores unitários predefinidos e, por outro lado, dirigidos, em sua maior parte, como veremos, diretamente às unidades prestadoras de serviços, e não mais às instâncias de gestão estadual e municipal.

Através desse sistema, as Secretarias Municipais de Saúde deterão o poder de definir a distribuição de quotas de Autorizações de Internação Hospitalar (AIH's) entre os hospitais, ficando tanto a definição dos valores como os recursos financeiros em mãos do INAMPS. Cabe observar que a distribuição efetiva desses documentos escapa das mãos do município na medida em que os pagamentos excedentes à distribuição prévia, provenientes de procedimentos adicionais, são negociados diretamente entre as unidades hospitalares e o INAMPS.

No que tange ao financiamento da atividade ambulatorial, poucos recursos estarão efetivamente à disposição do município, tendo em vista que a este é atribuído um teto de Unidades de Cobertura Ambulatorial (UCA's), definido quantitativamente pelo tamanho da população e sendo seu valor determinado segundo a capacidade instalada, população, qualidade e desempenho técnico. E, dos recursos financeiros correspondentes a este teto, serão subtraídos previamente aqueles referentes às Guias de Autorização para Pagamento (GAP's) dos prestadores de serviços públicos e privados, com o que se pode prever que poucos recursos sobrarão para a gestão municipal de programas não curativos (Vigilância Sanitária e Epidemiológica, p.ex.).

Os repasses relativos ao investimento serão, por sua vez, dirigidos à esfera estadual,[5] que decidirá sobre a distribuição desses recursos entre os municípios.

Por fim, a Norma Operacional reeditada instituiu o "Fator de Estímulo à Municipalização", visando o repasse de recursos destinados ao custeio de sistemas de saúde efetivamente "municipalizados". O valor anual a ser transferido ao governo local corresponde ao produto de 5% da UCA unitária do estado, multiplicado pelo número de habitantes do município e, portanto, o montante mensal dessa transferência equivale a um duodécimo do produto acima referido. Assim, aqueles municípios que puderem se incorporar no novo sistema de pagamento receberão 5% adicionais ao montante arrecadado através da UCA.

O que se verifica, em suma, a partir desta forma de implementação da descentralização do sistema de saúde é, inversamente, um movimento de centralização do poder na esfera federal, dado que, por um lado, é ela que

[5] Ao nosso ver, a mais apropriada para definição da política de investimento, tendo em vista os princípios de regionalização e hierarquização da rede.

define que municípios poderão ingressar no sistema supostamente descentralizado de financiamento e que, por outro lado, o próprio sistema, longe de descentralizar recursos, afasta do cenário os governos estaduais e municipais – que se tornam em última instância "caixas" de documentos de pagamento como a AIH – e centraliza os fluxos financeiros, que passam a ser efetuados diretamente entre o INAMPS e as unidades prestadoras de serviços de saúde.

IV.2 – A Democratização nesse Modelo de Descentralização

O mecanismo de representação concebido para a gestão do sistema de saúde consiste na criação dos Conselhos Municipais de Saúde, que devem ser compostos paritariamente por representantes de usuários e prestadores.

Em relação aos primeiros, é importante garantir a representação da diversidade de segmentos que compõem os usuários, tendo em conta a diferenciação das necessidades e demandas da população rural e urbana, dos diversos distritos segundo nível de renda, ocupação predominante, etc.

Por sua vez, a diversidade dos prestadores também deve se espelhar na sua representação no Conselho, tendo em vista não só a primeira diferenciação entre prestadores do setor público e do setor privado, mas também a heterogeneidade deste último setor.

Além de adjetivar, assim, a representação de usuários e prestadores de serviços de saúde, é necessário analisar o *objeto* sobre o qual se pretende que a comunidade passe a ter poder decisório. Segundo a Norma Operacional acima referida, "cabe aos Conselhos de Saúde a aprovação de Planos de Saúde, inclusive os aspectos econômicos e financeiros, e a fiscalização da movimentação dos recursos repassados às Secretarias Estaduais ou Municipais e/ou Fundos de Saúde".

O termo "atuar na formulação da estratégia de" não é suficientemente claro, ao nosso ver, para garantir aos Conselhos o efetivo controle da execução técnica e financeira da política de saúde. Especialmente em relação à gestão de recursos financeiros, cabe lembrar que seus instrumentos de avaliação (orçamentos e balanços) são habitualmente tão pouco transparentes, dada a ambigüidade da nomenclatura das rubricas em que são agrupados gastos e receitas, que dificilmente permitem por si só um efetivo controle de gestão. É necessário, portanto, pensar em mecanismos que permitam dar cores fortes à tênue expressão "atuar na formulação de", no sentido de que os Conselhos detenham instrumentos de controle real sobre a gestão da política sanitária.

Finalmente, como apontamos na Introdução, reiteramos que nos limitamos neste trabalho à análise da descentralização sob o prisma da democratização associada à justiça social, deixando portanto de lado toda a diversidade de questões técnico-operacionais que se inserem na lógica da *racionalização* da prestação dos serviços públicos. Não queremos, entretanto, deixar de salien-

tar que, sem esta análise, qualquer discussão sobre descentralização é inconclusiva, de forma que nossa proposta neste documento não passou de apenas contribuir para a análise de uma face desssa complexa questão.

BIBLIOGRAFIA

BENTHAM. *The theory of legislation*. Citado em: MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia – em defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDA, J. Descentralização: uma cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*. 1989.

DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989. [Trabalho publicado inicialmente em 1956.]

LOBO, M. T. Política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL após 1985. In: MPAS/CEPAL. *Economia e desenvolvimento*. Brasília, 1989, N. III.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MILL, J. S. *Representative government (1910) and collected works*. Toronto: University of Toronto Press, 1965.

O'DONNELL, G. *Corporativismo e a questão do Estado*. Belo Horizonte: UFMG, 1976 (Cadernos DEP, 3).