
O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos

Federico Tobar
DA ENSP/FIOCRUZ

Este trabalho é dividido em duas partes. Na primeira tentamos descobrir as ligações a aparição do termo no cenário político e as distintas conjunturas sócio-políticas. Procuramos provar que a opção entre centralização e descentralização está ligada a uma redefinição do papel do Estado na Sociedade.

Na segunda parte analisamos o conceito como instrumento de ação política, examinando sua utilização na literatura especializada. Considera-se aqui que os distintos usos do termo são, em última instância, articulações políticas do mesmo, e que o colocam como ferramenta na perseguição de determinados fins. Assim, desenvolvemos o debate sobre a descentralização aplicando a técnica de oposição para a construção dos argumentos; distinguindo dois critérios de análise:

I – Identificação dos pontos de proximidade ou convergência entre os autores (hipóteses em comum):

II – Identificação dos pontos em que se agudiza o debate, ou divergências (hipóteses de controvérsia), focalizando-se a análise nos seguintes tópicos: a) relação entre descentralização e desconcentração, b) autonomia, c) democracia e autoritarismo, d) Estatismo ou privatismo, e) "Estadualização", "Municipalização" ou "Prefeiturização".

Até mesmo o diabo é capaz de citar as sagradas escrituras para encobrir seus fins.

(Goethe)

INTRODUÇÃO

O termo "descentralização" vem-se posicionando, desde algum tempo, nos primeiros lugares na parada de palavras mais frequentemente usadas pelos políticos, administradores e cientistas. Repentinamente, a palavra parece ter virado moda. Distintos atores, grupos e setores a aplicaram em conjunturas diferentes e na perseguição de fins diversos. Assim, a palavra transformou-se num autêntico "camaleão político", adquirindo uma funcionalidade particular em cada caso, de acordo com as características de seus usuários, dos momentos e dos lugares de sua enunciação. Ou seja, parte-se da hipótese de trabalho de que o termo conta com uma carga simbólica própria que permite sua manipulação em contextos discursivos diversos produzindo efeitos de sentido particulares.

Podemos fazer uma primeira revisão dos usos segundo as características que definem seus usuários. É possível distinguir, em termos gerais, dois

grandes grupos de usuários do conceito: o *staff* oficial e seus críticos. Ambos, o discurso oficial e o discurso crítico, cumprem diferentes papéis, embora tenham em comum o fato de serem produzidos no espaço político.

Entretanto, o que nos interessa aqui não é tanto caracterizar os usuários, mas identificar os usos do vocábulo, especialmente suas conotações, ou seja, aquilo que sugere cada uso do conceito. Para isso começaremos tentando descobrir as ligações entre a aparição do termo no cenário político e as distintas conjunturas, para em seguida examinar a utilização do conceito na literatura especializada.

I O CONCEITO COMO MODA

Como a ave Fênix, a palavra descentralização aparece e desaparece, magicamente, no transcurso da história das instituições. Existe, porém, no ressurgimento da palavra descentralização nos discursos uma particularidade que nos faz pensar na possível existência de determinantes históricos que condicionam a sua frequência de repetição. Sua aparição na cena política mundial está ligada ao processo de construção do Estado Moderno. De fato, para que no cenário político seja aberto um espaço para a discussão do "problema" da descentralização, foi imprescindível a proliferação de uma lógica democrática. Historicamente, a instauração de um processo de expansão do espaço de discussão dos considerados "problemas públicos" agiu como condição necessária, embora não suficiente para que a descentralização se transformasse em questão de Estado.

O vocábulo em si é portador de uma conotação democrática que muitas vezes foi aproveitada no discurso oficial, ainda daqueles que se manifestaram como inimigos do regime democrático:

"A mesma ditadura cujo projeto administrativo era evidentemente centralizador, chegou a incluir, vez por outra, o conceito no seu discurso, inclusive sob a forma de determinações legais" [Teixeira (1989)].

Aliás, a partir de uma leitura paretiana da História, poderíamos dizer que no seu uso alternado do poder as elites dirigentes, lobos e leões, reclamam a necessidade de um ou de outro pólo da tensão centralização-descentralização. Isto nos sugere que também é possível vislumbrar um uso gatopardista da palavra descentralização.

A descentralização tem seu antecedente mais notório na dissolução do império carolíngio com a conseqüente legalização do feudalismo. O processo de secularização que, partindo do feudo senhorial, culminou na conformação do Estado-Nação, representou, sem dúvida alguma, um movimento centralizador. Ora na frase de Lufs XIV "O Estado sou eu", ora no jacobinismo ra-

dical, durante a ditadura de Robespierre, refletia-se claramente esta tendência. O projeto progressista do Estado liberal valeu-se de um reforçado centralismo para garantir a igualdade jurídica dos cidadãos e territórios. Ou seja, a centralização foi uma peça política chave na "*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*" da Primeira República Francesa.

"O problema de construção do Estado democrático na Europa desenvolve-se principalmente através da extensão do sufrágio universal e do papel dos partidos político, quer dizer, no marco do Estado-Nação e não em âmbitos locais e regionais. Incluso as utopias progressistas ou revolucionárias, nspirados no marxismo, movem-se entre o Estado e o internacionalismo e não se colocam o poder local como questão política". [Borja (1984, p.5)].¹

Encontramos, então, na História, provas contundentes de que a tensão entre centralização e descentralização está ligada a uma redefinição do papel do Estado na Sociedade.

Não é casualidade que tenha sido na América que o olhar liberal achou que a descentralização poderia trazer vantagens. Como assinala Borja (1984, p. 6), foi Tocqueville, em seu estudo sobre "A Democracia na América", quem primeiro ligou o desenvolvimento da democracia moderna ao fortalecimento dos poderes locais. Mas, embora passe inadvertido aos olhos do autor catalão, precisamos reconhecer no "Espírito das Leis" de Montesquieu uma concepção pioneira da redistribuição do poder como mecanismo legal e legítimo de controle social.

Em síntese, embora ela possa ser definida de distintas formas, configurando sistemas dissímiles, a descentralização constitui-se como uma ferramenta que tende a sair à luz na consolidação dos regimes democráticos, e inverna nas cavernas durante as ditaduras. Porém, isto não significa necessariamente a prova da existência de uma ligação profunda entre democracia e descentralização. Porque no discurso oficial a descentralização é usada indistintamente nos dois momentos. E, além disso, esta coincidência de aparição que temos mencionado pode responder, pelo menos em parte, a uma rígida repressão das demandas sociais durante as ditaduras, que coadjuva uma rápida expansão das mesmas durante as transições para as democracias.

A possível consolidação de um âmbito do público onde se dirimam os conflitos de valores e se hierarquizem as opções e prioridades remete imediatamente à utopia democrática, hoje renovada na nossa região. E na confluência entre utopia democrática e políticas sociais a descentralização aparece como uma das alternativas possíveis no debate contemporâneo. [Belmartino (1990, p.33)].²

Um segundo argumento, mais restrito, pode-se agregar ao anterior na interpretação das cíclicas variações na frequência de repetição do termo des-

¹ Tradução livre do autor deste trabalho.

² Tradução livre do autor deste trabalho.

centralização. A sua aplicação concorda com uma visão da microfísica do poder sob a qual se articula uma estratégia política que recupera o valor unitário dos espaços de decisão na construção de alternativas hegemônicas. Alguns setores “progressistas” alimentados por estes esquemas que se opõem ao estruturalismo mais ortodoxo poderiam encontrar nos processos descentralizados melhores possibilidades de acesso ao poder [Borja (1984, p.9)].

II O CONCEITO COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO POLÍTICA

Existe uma série de controvérsias que norteiam a formulação das políticas sociais. Podemos encontrar grandes eixos de tensão, como, por exemplo, na determinação da seletividade *versus* universalidade na cobertura, na diversificação ou unificação das ações, nos distintos critérios para conceber a equidade, na consideração dos resultados, etc.

A tomada de decisões em cada um destes eixos vai condicionando as opções restantes. Eles se articulam coerentemente entre si, de modo que uma definição num deles restringe as possibilidades na seleção dos outros.

No processo político estabelecem-se primeiro as definições que concordam com os chamados princípios finalísticos de um determinado projeto de poder. Posteriormente são desenhados os caminhos que permitirão atingir tais fins, quando então são definidos os demais eixos.

Considera-se aqui que os distintos usos do termo são, em última instância, articulações políticas do mesmo, e que o colocam como ferramenta na perseguição de determinados fins. Cada setor privilegia um determinado fim sobre outros no desenvolvimento de seus programas e, portanto, quando a palavra descentralização é incluída no seu discurso isto é feito em relação àqueles fins.

Propomos conceber o processo de descentralização com o *status* de meio, método, ou tática. Só em algumas circunstâncias pode ser considerado fim em si mesmo. Uma delas ocorre quando é capaz de garantir por si só uma melhora na qualidade de vida. Outra ocorre quando, dentro de uma estratégia política maior que aspira dar conta da totalidade do conflito, ela é definida taticamente como um princípio inegociável.

Nos pontos seguintes desenvolveremos o debate sobre a descentralização aplicando a técnica de oposição para a construção dos argumentos, distinguindo dois critérios de análise: a identificação dos pontos de proximidade ou convergência entre os autores (hipóteses em comum) e a identificação dos pontos em que se agudiza o debate, ou divergências (hipóteses de controvérsia).

II.1 – Hipóteses em Comum

Tanto na análise quanto na *praxis* política tem-se dado diferentes usos ao termo “descentralização”. Desta forma ele incorpora uma funcionalidade particular em cada caso de acordo com as características de seus usuários. Ou seja, diferentes atores utilizam o conceito de maneiras particulares. No entanto, encontramos também elementos comuns às definições desenvolvidas pelos diferentes autores. Algumas dessas características comuns são as seguintes:

a) Sua aplicação sugere pensar no fortalecimento da esfera “local”. Isto se consegue através da ampliação das “liberdades” e dos direitos políticos, especialmente em suas instituições democráticas. Portanto, a utilização do conceito está necessariamente vinculada a um movimento de reação a uma tendência centralizadora.

É preciso assinalar que existem diferentes graus de nível local. Um processo descentralizador que situa o nível local na *região* não tem as mesmas conseqüências que um outro que o situa no *Estado*, e este último também difere daquele que se refere à “municipalização”. Por isso, será preciso distinguir as conseqüências geradas pelos diferentes graus na localização do processo descentralizador.

Além dessas considerações, há também consenso no que diz respeito às necessidades de respeitar as condições e particularidades locais:

Tanto as propostas doutrinárias em discussão quanto a evolução produzida em algumas experiências têm permitido elaborar uma listagem de propostas organizativas, que sobressai a conveniência de respeitar a heterogeneidade das condições locais e a tensão resultante da necessidade de estabelecer articulações que vinculem os entes locais e regionais com a administração central. [Belamartino (1990, p.36)].

b) O problema da descentralização é de caráter político. A implementação eficaz e eficiente deste processo é de caráter administrativo:

“(…) assim não se acredita na viabilidade e muito menos na eficácia de uma descentralização feita por decreto.” [Lobo (1988, p.20)].

Isto nos remete a um fator que será tratado posteriormente: a questão da autonomia. Passa por agora a idéia de que o processo de descentralização “envolve aspectos políticos, administrativos e financeiros” [Teixeira (1989, p.84)].

Na consideração do caráter político da descentralização está se definindo o espaço de discussão da mesma e o nível de prioridade que ela tem como questão pública ou problema de Estado. Implica, em última instância, responder aos questionamentos porque, para que e como deve ser implementado o processo, ou seja, o estabelecimento do caráter “tático” ou “estratégico” da descentralização. Nesse sentido, a descentralização como motivador de ações veiculadas e normalizadas pelo Estado representa um fim em si mes-

mo ou um meio para atingir determinados fins? Outrossim cabe ressaltar que, embora não exista ainda uma definição unânime do conceito, o problema da descentralização *versus* centralização tem sido debatido na literatura especializada sobretudo em bases valorativas, com atitudes polarizadas que tendem a considerar a descentralização mais eficiente e mais desejável do que a centralização [Vieira (1971)].

Alguns autores resolvem este problema definindo a descentralização como uma questão de método e distinguindo as situações nas quais é coerente sua aplicação daquelas onde pode haver contradições. Um dos critérios centrais desta taxonomia é visualizar a questão pela ótica do ator, do cidadão, em nome de quem são levantadas as bandeiras da reforma. Por exemplo, Borja (1984, p.15) argumenta:

“(...) a descentralização justificará a si mesma quando a gestão mais próxima aos cidadãos suponha uma melhoria sensível da qualidade do serviço público.”³

c) O processo em si não é possível de se atingir de forma isolada e só é viável dentro do marco de um processo geral de reforma. Isto nos remete a outro pressuposto básico, derivado do anterior, que é compartilhado pela maioria dos autores: a descentralização implica uma redefinição do papel do Estado na Sociedade.

“Fica evidente, portanto, que a descentralização vai tratar basicamente de uma redefinição dos centros de poder, que se bem colocados primordialmente no interior do aparelho do Estado, direta ou indiretamente, se articulam com a Sociedade em geral. É esse movimento que dará sentido à descentralização.” [Lobo (1988, p. 18)].

Ao existir uma transferência da capacidade decisória, é a totalidade do sistema de poder quem está sendo redefinida. E essa redefinição atravessa tanto o Estado quanto a Sociedade. Ainda quando o processo descentralizador se focaliza num setor específico, este só é viável (legal e legítimo) quando se consegue articulá-lo e integrá-lo no contexto de um projeto maior.

Belmartino (1989, p. 33) dá conta perfeitamente desta relação ao considerar o caso particular dos serviços de saúde:

As demandas pela ação ou inação do Estado só atingem seu verdadeiro sentido quando se articula o conjunto dos elementos que conformam cada proposta, cada conceituação das relações entre Estado e Sociedade, cada modelo de organização dos serviços de saúde.”

É impossível, por exemplo, olhar a descentralização do sistema de saúde sem circunscrevê-la no marco mais amplo do movimento sanitário e da Reforma Sanitária.

³ Tradução livre do autor deste trabalho.

d) A conceituação dicotômica centralização vs descentralização não tem poder explicativo sobre os dados empíricos. Deve-se considerar os mesmos como os extremos de um contínuo.

"(...) estudos realizados já conseguiram mostrar que seria impossível e inadequada uma descentralização absoluta quando menos por limitações da própria ordem econômica." [Lobo (1988, p. 17)].

A autora refere-se seguramente ao conhecido livro de Vieira (1971), o qual também é mencionado por Teixeira (1989, p. 83):

"(...) neste sentido, estamos tratando o fenômeno como um conjunto de diferentes gradações, e refutando a concepção de descentralização político-administrativa como um conceito puro, ou seja, como afirma Vieira, não há sistemas onde a variável centralização ou a variável descentralização sejam absolutas ou exclusivas."

Também com respeito à impossibilidade de uma concepção dicotômica, outros autores acrescentam:

"A descentralização é um processo que não pode ser adotado nem entendido às expensas do par que o complementa: a centralização (...)" [Oszlack et alii (1987), *apud* Teixeira (1989)].

II.2 – Hipótese de Controvérsia

Uma revisão crítica da literatura sobre descentralização requer necessariamente uma classificação dos conceitos segundo alguma taxonomia preestabelecida. Formulamos, como princípio de análise, que a descentralização tem *status* de "meio" (tático e estratégico) para atingir determinados "fins" que são anteriores e superiores a ela mesma. Portanto, a definição em uso será uma função resultante da combinação dos fins e valores com que seja concebida. De fato, têm-se articulado definições coincidentes com o surgimento da universalidade na cobertura dos serviços públicos, e também outras baseadas na capacidade individual de cada cidadão de custear o seu próprio atendimento. O conceito foi esboçado como ferramenta para a expansão e intensificação da democracia, e também como mecanismo de controle e dominação. Da mesma forma, há definições que são compatíveis com a estatização dos serviços e outras centradas na transferência dos mesmos ao setor privado. Na sua aplicação pode-se perseguir tanto a equidade quanto a manutenção das diferenças no acesso aos serviços que existem até o presente.

Propomos, para a nossa análise das diferentes definições, um roteiro que responda o seguinte esquema:

a) *Descentralização e Desconcentração* – Qual é a relação entre ambas as categorias? Alguns autores as consideram sinônimos, outros pensam que uma é totalmente independente da outra, e finalmente também são concebidas como condicionantes (necessária e suficiente, necessária mas não suficiente).

b) De maneira idêntica, outro problema a tratar é a relação entre *Descentralização e Autonomia*.

c) *Democracia e Autoritarismo* à luz da descentralização – Por um lado, a descentralização como expansão do espaço público e, por outro, como mecanismo de dominação. Sob outro aspecto observada como um avanço da participação popular (ou seja, entendida como prática transformadora) ou então concebida como um amortecedor dos conflitos de classe.

d) Paralelamente, a descentralização pode ser vista como *estatista ou privatista*. Uma estratégia de corte socialista para garantir a igualdade de acesso e oportunidade, ou um recurso neoliberal para conter o gasto público, etc.

e) E, finalmente, também pode ser pensada como “estadualização”, “municipalização” ou “prefeiturização”, segundo o lugar e o tipo de poder que seja transferido.

II.2.1 – Descentralização *versus* Desconcentração

Uma primeira questão básica no estudo do conceito é a distinção entre descentralização e desconcentração. Embora muitos autores concordem com a distinção “formal” destes termos, alguns os aplicam “operacionalmente” como sinônimos. Isto quer dizer que o uso da desconcentração como sinônimo a descentralização não é um erro de leitura nem uma confusão teórica, trata-se do estabelecimento expresso do pressuposto básico que restringe o conceito e articula um uso particular do mesmo.

Descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência na alocação das decisões. Significa, portanto, mexer nos interesses dos grupos de poder, enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório. No contraste de ambos os termos é preciso ter claro que, embora se constituam na *praxis* em ferramentas legítimas para transformar a ação governamental, há uma notória diferença nas consequências da implementação de um ou de outro. É por isso que damos ênfase às seguintes idéias:

O uso indistinto de ambos os conceitos, longe de representar uma “confusão”, é a articulação consciente de um determinado uso da palavra como meio para atingir fins precisos e manifestos.

O debate teórico poder-se-ia esquematizar a partir da seguinte questão: o que separa a desconcentração da descentralização são diferenças de grau ou de qualidade? Ou em outros termos: qual é a relação que se estabelece entre ambas as categorias?

a) Chamamos concepção restrita de descentralização aquela que a equipara com a desconcentração considerando a existência de uma diferença de grau entre as duas. Pensamos que neste plano da *praxis* sua aplicação termina provocando uma restrição do conflito a seus componentes administrati-

vos. Embora se admita o caráter político da descentralização, seu processo de implementação é visto como um conjunto de procedimentos funcionais para a racionalização, modernização e reprodução ampliada do sistema a modificar.

Esta aceção não é contrária ao sistema democrático, e até postula uma relação positiva entre democracia e descentralização baseada no argumento de que, uma vez instaurado o processo de descentralização, estaria garantida a gestão democrática do sistema, centrada na grande eficácia atribuída à gestão colegiada e à administração local. No entanto, se critica esta definição por operar com uma visão tecnocrática que ignora a necessária mudança na correlação de forças que o movimento descentralizador deve gerar. Quer dizer, esta concepção omite a existência de projetos hegemônicos no poder e a necessidade de gestar alternativas de mudança.⁴ Por exemplo, uma leitura deste tipo corre risco de não chegar a distinguir a natureza dos processos políticos que dão origem à mudança. Vejamos o caso do Chile:

"(...) tecnicamente se trata de um processo de centralização política e administrativa com desconcentração de decisões, sempre sujeitas à autorização prévia da autoridade hierárquica superior, ou ao controle da sua correspondência com políticas, planos e programas, aprovados por instâncias superiores." [Ilpes (1987, p. 38), *apud* Belmartino (1989, p.36)].

Um estudo comparativo dos níveis de descentralização em quarenta e cinco países atinge conclusões que ilustram os pontos relevantes na definição do problema segundo este uso. A análise mostra que o grau de descentralização em um país depende principalmente do desenvolvimento de seus recursos econômicos e tecnológicos e não dos elementos e das características da organização constitucional [Vieira (1971)].

b) Uma segunda aceção é aquela que vê na desconcentração as condições para facilitar o processo de descentralização. Isto significa o reconhecimento da existência de diferenças qualitativas entre as duas categorias, mas sem que sejam postos como termos antagônicos. A desconcentração seria, então, uma condição necessária, embora não suficiente, para atingir os níveis desejados de descentralização na tomada de decisões [Boisier (s/d)]:

"Por exemplo, a organização territorial dos serviços, a delegação da gestão ainda que não se transfira a competência à atribuição de funções de iniciativa ou de colaboração, podem assentar as bases da descentralização." [Borja (1984, p. 13)].

Estar-se-ia constituindo, assim, um marco que permite detectar a dinâmica do poder. Ou seja, distinguir os efeitos diferenciais da implementação de uma ou da outra medida:

"Isto porque a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização." [Lobo (1990, p. 484)].

.....
⁴ Tomamos aqui as expressões de Campos (1988, p. 191).

Em conclusão, é possível pensar que a desconcentração pode ser ora funcional à descentralização e coadjuvar na realização de uma ruptura com o velho sistema, ora substituir-lhe cobrindo-a de uma aparência renovadora, mas que encobre o risco de um continuísmo do modelo hegemônico.

II.2.2 – Descentralização e Autonomia

Por trás, da discussão está sempre a questão da autonomia. É no “surgimento” de novas autonomias que reside a redistribuição do poder. No entanto, na distinção da autonomia também aparece a tensão entre as variações qualitativas ou quantitativas. Assim, o enfoque que tenta medir as melhoras na descentralização a partir de um incremento na capacidade decisória local pode não discriminar a origem de tal incremento. Em outros termos, corre-se o risco de avaliar do mesmo jeito uma prática transformadora como ação social racional de acordo com fins que têm como atores principais a confluência entre setores populares e os grupos progressistas, do que as consequências de um movimento reacionário que equipara descentralização com feudalismo e promove ações de acordo com valores tradicionais que conduzem ao coronelismo.

Um dos principais pontos de divergência na questão da autonomia é a origem da mesma. Ora sendo proveniente da União, ora sendo diminuída das outras unidades locais (estados ou municípios). Quer dizer, originada numa prática federalista ou expansionista (ora pela via do agrupamento, ora pela via da distribuição de competência entre unidades locais).

Sônia Fleury Teixeira coloca um outro tópico ao pontuar que a questão da autonomia também está estabelecida em termos da descentralização funcional e territorial:

“Segundo Guait, na descentralização funcional, ou por serviços, a transferência de competência é feita a favor de uma pessoa jurídica, mas as funções e serviços transferidos são funções que não saem de sua esfera de ação. Na descentralização territorial, a transferência de funções ou competências do governo central para os órgãos e divisões territoriais só podem concretizar-se mediante disposição legais, na medida em que a própria constituição do país autorize.” [Teixeira (1989, p. 84)].

Contudo, a antiga distinção entre descentralização funcional e territorial pode ficar obsoleta. No primeiro caso trata-se de uma delegação que não tem a ver com a autonomia. E, no segundo caso, havendo-se registrado o consenso com que conta a tese da descentralização como um processo circunscrito num projeto maior, o nexo entre descentralização e autonomia não pode ser estabelecido de forma rígida. Antes, é preciso levar em conta que todos os termos da discussão precisam ser redefinidos em cada instância do processo político. Assim, como coloca Borja (1984, p. 13):

“(…) o velho e importante debate sobre autonomia política ou administrativa e sobre descentralização ou desconcentração não pode colocar-se hoje em termos antagônicos.”

O reconhecimento do caráter político do processo descentralizador significa a representação da concretização do mesmo como resultado de uma luta de vários *rounds*. Uma dança onde cada time pratica avanços e retrocessos segundo o momento. É por isso que se trata de ações racionais de acordo com fins, as quais precisam de uma permanente revisão e redefinição.

Por exemplo, se num primeiro momento tornava-se importante antepor barreiras ao poder do Estado, para garantir a invulnerabilidade de determinadas instâncias da sociedade civil (particularmente a propriedade privada); logo este problema passa a um segundo plano. Com a extensão da cidadania, através da lógica do *Welfare State*, antes de colocar freios ao Estado, é necessário que este consiga dar conta dos seus novos deveres sociais.

Em relação aos sistemas locais, quanto mais estiverem abertos à participação da cidadania, mais estarão aptos a estabelecer um duplo vínculo com o nível central. Por um lado, reclamam autonomia e, por outro, estão comprometidos com seus objetivos comuns:

“As novas reivindicações descentralizadas não se baseiam tanto numa concepção garantida se não cooperadora. O garantismo coloca ênfase na existência de um campo irreduzível de competências em mãos do poder local ou ente descentralizado, onde não podia entrar a administração superior. Hoje a interdependência dos distintos setores e as funções da administração pública têm levado a generalizar os princípios do “federalismo cooperativo” a todo tipo de relações entre entes territoriais. O ente descentralizado espera não somente ter competências e funções próprias e decisórias, mas também participar no processo de elaboração, decisão e execução de programas, normas mais gerais que mais tarde condicionarão a sua atuação podendo reduzir sua autonomia real a quase nada.” [Borja (1984, p. 13-14)].

Esta questão do duplo vínculo, colocada por Borja, é corroborada também por Belmatino, chegando a citar o mesmo autor catalão:

“É necessário superar a condição da administração local como organismo dedicado exclusivamente a dispensar serviços à população. Os organismos locais, além duma maior autonomia, devem ter a possibilidade de participar na tomada de decisões globais (...)” [Belmatino (1989, p. 36)].

Em conclusão, a autonomia é uma variável fundamental no processo descentralizador. Porém, a ligação entre uma e outra premissa deve ser avaliada e definida em cada instância particular do debate político. Se tal revisão for omitida, um dos riscos possíveis é a equiparação dos dois conceitos. E isto poderia configurar um projeto de descentralização parasitária, onde a autonomia é subtraída das demais esferas locais; ou, ainda, o retrocesso às formas pré-seculares como o modelo coronelista.

II.2.3 – Democracia e Autoritarismo

Pode-se considerar a descentralização como um processo definitivamente associado à democratização?

A resposta a esta interrogação não é direta nem conclusiva. Depende, outrossim, das definições adotadas para cada um dos termos. No entanto, na definição da relação é preciso considerar a intermediação de outras duas categorias de análise: *participação popular* e *controle social*.

Ressaltamos que se deve examinar a relação entre descentralização e democracia levando em conta que existe um elemento comum que media a descentralização com o governo. A descentralização é, antes de mais nada, uma medida política ligada à tomada de decisões, e a sua implementação implica necessariamente uma redefinição das relações de poder.

Por outro lado, democracia é um sistema político que se caracteriza por sustentar uma lógica expansiva da esfera pública.⁵ Ou seja, a tomada de decisões tende progressivamente a ser feita no espaço público. Como coloca Claude Lefort, a democracia estabelece a legitimidade de um debate sobre o legítimo e o ilegítimo, onde ninguém pode ocupar o lugar do grande júri (*Lefort, 1987:41*). O fato de que o lugar do poder chega a ser um "lugar vazio" impede aos governantes se apropriarem do poder. Seu exercício é submetido ao procedimento de reposição periódica. Esta é feita em termos de uma concorrência regulamentada, cujas condições são preservadas de maneira permanente. Este fenômeno implica uma *institucionalização do conflito* (*Lefort, 1985:82*), o qual identifica o sistema não por ter um governo escolhido pelo sufrágio popular e sim pela legitimidade do exercício do controle social e também do permanente debate sobre os limites de dita legitimidade.

Considerando o consenso com que conta, na literatura especializada, a tese que argumenta que "não se acredita numa descentralização feita por decreto", concordamos em aceitar que no debate político a descentralização é um fator de controversia que deve ser visto como uma lógica administrativa que se discute politicamente.

A descentralização é organizada segundo uma lógica administrativa em que não há uma demanda direta por parte dos atores sociais. Aparece assim, como um estatuto adequado de solução organizativa capaz de colaborar no encaminhamento de outros fins, os quais estão ligados ao conflito social e são manifestados nas demandas concretas dos atores sociais. Por exemplo, no contexto da Reforma Sanitária Brasileira, a descentralização é um princípio organizativo formulado para atingir princípios anteriores e superiores a ela: universalidade e integralidade, e equidade dos serviços de saúde.

Contudo, o estatuto de intermediação que caracteriza o processo descentralizador não é outra coisa se não a intermediação das divergências sociais. E seria muito ingênuo de nossa parte acreditar na possibilidade de intermediação neutras e imparciais. Portanto, supomos a existência de diferentes maneiras de instrumentalizar o conceito, que por sua vez ligadas aos distintos atores que fazem parte do conflito.

⁵ Nos referimos aqui ao sentido clássico do conceito: o problema comum, a coisa pública ("res pública") e não à sua equiparação com "esfera estatal" frequentemente praticada pelo jornalismo.

Praticando uma simplificação, poderíamos dizer que por um lado se procurará ampliar a dominação, e pelo outro é viável procurar com ela o controle social. Em outros termos, a descentralização pode surgir como uma forma de reforçar o aparelho de dominação ou como um mecanismo de participação que permite o retorno do poder à sociedade civil.

Uma das relações entre descentralização e democracia concebe a primeira como um instrumento de expansão da lógica democrática na medida em que amplia as possibilidades de negociação política no âmbito democrático. No entanto, como são ampliadas? Permitindo que o nível central se ocupe das tomadas de decisões correspondentes ao conflito central (implicando uma hierarquização dos conflitos de forma clara e precisa) e gerando mecanismos de amortização dos conflitos (na *praxis* política isto é denominado o princípio do fusível). A descentralização seria, então, a multiplicação das instâncias de negociação e, portanto, de conciliação.

Habermas reconhece a C. Offe haver descrito com precisão a física desta estratégia de dominação:

"...no artigo citado, Claus Offe analisa este paradoxal estado das coisas e mostra que os conflitos abertos por interesses sociais espalham com maior probabilidade quanto menos consequências perigosas para o sistema têm a sua frustração. As necessidades com maior potencial de conflito são as da periferia do âmbito da intervenção estatal. Estão longe do conflito fundamental mantido um estado de latência e, portanto, não se considera que tenham prioridade entre os perigos dos que é preciso precaver-se." [Habermas (1980, p. 359)].⁶

Assim, a descentralização é uma estratégia que permite aliviar as cargas do nível central provendo estabilidade ao processo democrático. Neste sentido, a descentralização se constitui como um pré-requisito funcional do processo democrático, ligada à premissa básica de *modernizar* o aparelho do Estado, procurando atingir maiores níveis de eficácia e eficiência.

Um dos usuários desta concepção é o ILPES/CEPAL que formula como objetivo da descentralização territorial.

"(...) descentralizar os conflitos impedindo que se acumulem na cúpula do sistema nacional de planejamento. Sua tarefa principal é prover uma base de opções para as negociações das organizações sindicais e patronais. Para manter o conflito dentro de limites razoáveis é indispensável que existam diversas instâncias de conciliação e que, inclusive, outras clivagens, como as provenientes das desigualdades regionais, possam ser processadas com maior ou menor independência do conflito principal" [apud Teixeira (1989, p. 80)].

Em síntese, nesta ótica estruturalista, a manutenção de um sistema tem certos pré-requisitos que devem ser cumpridos, quando as dimensões do con-

⁶ Tradução livre do autor deste trabalho.

flito superam a capacidade de negociação do sistema ou regime, o processo democrático entra em crise. Neste contexto, descentralização seria uma estratégia circunscrita no marco do processo democrático, que permitiria dissolver essa sobrecarga administrativa e manter o constante fluir dos discursos e dos conflitos.

Como vimos anteriormente, até a racionalidade tecnocrática procura explorar o caráter democrático da descentralização. O termo está carregado de conotações positivas como “democracia”, “solidariedade”, “participação” etc. Este fato se transforma numa faca de dois gumes. Em mãos de democratas e progressistas pode motivar relações capazes de reconstruir um tecido social mais organizado e solidário, a constituição de novos papéis e *status* (Borja, 1984:10), em síntese, pode aportar as condições favoráveis à transformação. O outro gume desta ferramenta é capaz de operar um *lifting* na face obscura de um regime autocrático e fechado.

Uma postura que leva em conta este perigo é a assumida por Susana Belmartino, ao considerar que a participação e descentralização não mantêm uma relação de condicionantes ou pré-requisitos, e sim se realimentação.

“Do mesmo modo, a descentralização se inscreve como condição necessária mas não suficiente para desenvolver a participação. Em órgãos descentralizados a participação pode ser obstaculizada pela permanência de práticas autoritárias ou clientelísticas, ou pela distância que dispõe o domínio num saber baseado em pressupostos técnico-científicos. Pese estas reservas, a descentralização aparece como requisito indispensável para estimular uma dinâmica participativa baseada na possibilidade da difusão de informação, o estabelecimento de canais de comunicação entre eleitores e eleitos, técnicos e usuários, e a procura de mecanismos de articulação entre instituições representativas e organizações sociais.” [Belmartino (1989, p. 36)].

Essa autora concorda com Borja (Borja, 1981) na conveniência de consolidar um verdadeiro controle social contrastando a tendência que leva à concentração do poder mediante o reforço das instituições representativas.

Paralelamente, Thereza Lobo (Lobo, 1990) dá ênfase a manutenção de cinco princípios diretrizes do aspecto político-institucional da descentralização territorial. Eles são: flexibilidade, gradualismo, progressividade, transparência e, mecanismos de controle social. Enquanto os três primeiros servem para assumir a heterogeneidade das realidades estaduais e municipais, os dois últimos procuram atingir a meta da democratização do Estado.

Contudo, segundo esta definição, os cinco princípios se complementam apontando a consolidação de uma lógica democrática que formula a necessidade de preservar a identidade dos conflitos particulares. Isto poderia traduzir-se no entendimento do conflito *stricto-sensu* e não *lato-sensu*. Ou seja, este isolamento dos conflitos locais que permite a descentralização, garante que as reivindicações dos atores locais não sejam distorcidas nem diluídas por trás de bandeiras mais globalizadoras (embora legítimas) como a “liberação da classe operária”, “o fim do imperialismo” etc.

Embora as três definições anteriores articulam-se de modo que operacionalizam aplicações concretas, elas não surgem como visões técnicas isoladas. Pelo contrário, é possível detectar certas “afinidades eletivas” entre elas e marcos ideológicos mais amplos. O primeiro uso: descentralizar como estratégia que desloca o conflito do centro à periferia, resulta compatível com a premissa neoliberal de “modernizar” o Estado aliviando a sua carga. No entanto, as duas últimas ligadas com a especificidade dos problemas locais e a identidade do conflito; são mais próximas ao ideário da nova esquerda pós-marxista.

Finalmente, consideramos que devem ser estabelecidos certos requisitos básicos para que a participação seja efetiva:

I – A consolidação de uma prática participativa requer uma mudança na consciência. Castigados pela descontinuidade dos projetos institucionais, incorporou-se nos povos latino-americanos uma atitude passiva que conjugou o medo à repressão (normativa latente durante as ditaduras) com o temor a ser esquecido ou traído pelos representantes eleitos.

O sucesso do projeto baseado na participação requer dos atores sociais que eles tomem consciência da forma em que as suas próprias biografias participem na construção da história das instituições. Aquela atitude que W. Mills chamou de “imaginação sociológica”

II – Paralelamente, não há participação política se não estivermos em igualdade de condições de acesso às Políticas Sociais. Não é possível que todos os atores levem as mesmas bandeiras quando na hora da colheita os frutos são diferentes. Portanto, o sucesso de qualquer projeto baseado na participação popular será relativo às condições de redistribuição da riqueza que ele gere.

II.2.4 – Privatismo versus Estatismo

Em primeiro lugar, existe uma concepção de descentralização como medida racionalizadora de caráter recessivo: a *descentralização como estratégia de redução do gasto público*.

A crise fiscal do Estado moderno traduziu-se, em vários casos, numa redução do gasto público. Recursos insuficientes geralmente trazem com eles a ineficiência dos programas públicos, e portanto, a imediata exclusão dos setores empobrecidos dos serviços e programas. Assim, esta é uma das medidas que mais têm afetado os setores sociais, evidentemente mais débeis na negociação dos recursos públicos, em relação a outros setores mais fortes e resistentes, como a defesa da burocracia.

Para resolver estes problemas, um documento do Banco Mundial propõe três tipos de reformas das finanças públicas:

“(…) orientar os gastos para atividades em que seja mais difícil a participação do governo; recorrer mais às taxas de utilização e outras taxas ligadas a benefícios, para

financiar esses gastos, e descentralizar algumas responsabilidades públicas, transferindo-as para órgãos mais ligados às necessidades e condições locais" [Banco Mundial (1988), *apud* Teixeira (1989, p. 80-81)].

A descentralização proposta neste caso, visando reduzir o gasto público, está claramente associada à privatização dos setores sociais, seja através da transferência de responsabilidades, seja através da cobrança de taxas para utilização dos serviços.

As ações formuladas segundo esses princípios podem aumentar a iniquidade dos sistemas sociais regionais e opõem-se às expectativas de universalização dos direitos sociais. Trata-se duma alternativa neoliberal de resposta à crise do Welfare State.

Precisamos assinalar que no âmbito do setor saúde, esta capacidade redutora do gasto público tem sido debatida na literatura especializada:

"(...) se não se trata de uma proposta de privatização ou desestatização, a descentralização dos serviços de saúde poderá representar a médio prazo, um aumento nos gastos. Isto se deve à necessidade de adequar os serviços a suas novas funções, assim como aumentar o acesso aos serviços básicos, melhorar a qualificação de pessoal etc. Então, só poderíamos falar da redução de gastos como efeito da descentralização tratando-se de uma perspectiva de longo prazo." [Teixeira (1989, p. 83)].

Em segundo lugar, Borja (*Borja, 1984*) assinala a existência de uma *concepção garantista* ligada aos princípios do liberalismo defendido por Locke para quem a Sociedade Civil é anterior ao Estado, e é preciso garantir a não intromissão do poder central nos interesses privados. Esta postura não levanta as bandeiras da modernização ou da racionalização. Preconiza um uso conservador do controle social (restringindo-se ao respeito à propriedade privada).

Uma posição antagônica a estes esquemas liberais é assumida por Lobo quando coloca que:

"Já não se aceita mais a desgastada tese que justifica a não resposta do Estado exclusivamente pela escassez de recursos financeiros ou pela priorização dada ao crescimento econômico frente às políticas sociais." [Lobo (1990)].

Esta autora distingue três vertentes da descentralização:

- I – Horizontal (aquela praticada no sentido da administração direta para a indireta);
- II – Vertical (deslocamento do poder entre os distintos níveis do governo);
- III – *No plano da relação Estado-Sociedade*. Vejamos como a tensão privatismo-estatismo se manifesta em cada uma delas:

I – Se trata do que outros autores chamam descentralização funcional, e refere-se à passagem de poder às autarquias, fundações, empresas públicas etc. Ao mover-se como entidades subtraídas do espaço público, estas administrações indiretas escapam ao controle social e se regem por princípios

mais similares aos da administração privada constituindo um fenômeno de feudalização.

Uma exceção seria a constituída por aquelas instituições que tendem a uma prática autogestionária e onde não se podem estabelecer as fronteiras que separam o patronato do funcionalismo. Embora esta modalidade não possa tão facilmente ser chamada de privatização do Estado; ela é geradora de uma iniquidade desde o momento em que as propostas salariais destas instituições se afastam dos salários atribuídos às mesmas funções na administração direta.

Esta modalidade permitiria às instituições maior flexibilidade como para incorporar a lógica do lucro, mas ao mesmo tempo outorga iguais facilidades para gerar regimes de privilégio dentro da Administração Pública.

II – No nível vertical trata-se da transferência de poder federal aos governos estaduais e municipais. A modalidade desta transferência requer também uma análise especial, mas basta por agora distinguir dois aspectos deste tipo de descentralização: o financeiro e o político-institucional.

O risco de uma descentralização estritamente financeira é que se efetue o repasse dos recursos mantendo a centralização do conhecimento técnico-científico, só se beneficiaram da descentralização as unidades locais que tenham um aparelho técnico-burocrático desenvolvido. Isto significa que, embora possa haver uma descentralização formal dos recursos; na prática a sua distribuição não é equitativa e favorece a conformação de monopólios.

No que diz respeito à descentralização político-institucional, muitas vezes se corre o risco de estar favorecendo sistemas clientelistas e personalistas. Isto, longe de representar um avanço democratizador, significa a negação da cidadania. Um retorno ao Antigo Regime onde tanto as instituições políticas quanto a vida dos súditos eram propriedade do governante. Ou seja, longe de lograr uma privatização da “res pública” esta seria apropriada e manipulada desde um âmbito privado particular (*Oykos*) de um “Tirano”.

III – A transferência do Estado para a sociedade civil é outro aspecto das políticas neoliberais que sob a premissa de “modernização” começam a difundir-se hoje na América Latina. T. Lobo chama privatizantes aos movimentos que subtraem problemas do espaço público e o repassam para o espaço privado, embora diferencie duas modalidades distintas neste sentido: uma comunitarista que propugna uma maior articulação entre o Estado e as organizações da Sociedade Civil tais como associações de moradores e sindicatos; e uma privatista que propugna diretamente a privatização dos serviços públicos.

II.2.5 – Determinação do Nível Local Adequado

O processo descentralizador precisa também da determinação dos níveis apropriados onde a transferência é viável. A delimitação das unidades terri-

toriais abrange o estudo de um conjunto de fatores interligados. Entre eles poderíamos listar uma série de variáveis de caráter: geografia, demográfica, cultural, econômica, social, política e administrativa. Entretanto, no processo de descentralização de cada tipo de serviços adquiriram importância variáveis específicas como níveis de instrução da população ao tratar-se de sistemas educativos, quadros epidemiológicos ao tratar-se de sistemas de saúde, etc..

Quando, porém, a descentralização é resultado de um uso do vocábulo que a concebe como meio para afiançar os nexos entre o Estado e a Sociedade Civil, ressalta a necessidade de procurar unidades com personalidade social. Quer dizer, o fator chave na determinação do nível territorial apropriado depende dos sujeitos sociais que compõem e protagonizam o processo.

“Em ocasiões os movimentos sociais descentralizadores reivindicam unidades distintas das que existem na organização político-administrativo do estado (por exemplo, bairros, comarcas, regiões históricas) e em outros casos, novos movimentos sociais têm forçado unidades de vida coletiva que antes não existiam.” [Borja (1984, p. 13)].

O debate tem-se polarizado de forma que predominaram duas posturas básicas: (I) por um lado a idéia de descentralização concebida como estadualização, e; (II) por outro, fazendo referência ao fortalecimento das esferas municipais. Contudo, nesta segunda vertente também existem variantes.

(I) Uma das teses mais conhecidas sustenta que para aprofundar o processo descentralizador é requisito contar com esferas estaduais fortes e eficientes, especialmente quando se definiu ao “gradualismo” como um dos princípios básicos que norteiam ao processo.

“Mas não apenas a municipalização tem sido defendida como instrumento para a descentralização. Há uma corrente que prega, para certos casos e em determinadas circunstâncias, a estadualização. É importante lembrar que os governos estaduais também sentiram os efeitos danosos da centralização de recursos e encargos. É fundamental para recuperação do federalismo no país a reinserção dos estados no sistema também como agentes fortes e atuantes. Uma federação polarizada, tendo como extremos um governo federal forte e um governo municipal forte, tende a ser tão desequilibrada como a que temos atualmente. Assim, o reforço dos governos estaduais para necessariamente por uma estratégia de descentralização, que leve em conta o resgate do sistema federalista no país.” [Lobo (1990, p. 488)].

Parece ter consenso a idéia de que seria inoperante ou até disfuncional uma descentralização que partisse de uma concepção fragmentada, na qual não seja contemplada a totalidade do sistema político.

“É preciso estabelecer vinculações entre os poderes locais e o nível central que garantam a generalização e continuidades políticas. A luta pela democracia municipal só é viável se esta se circunscrevem em processos sociais mais amplos, se é assumida por forças que atuam ao nível estatal superando o nível das consciências localistas.” [Borja (1981), *apud* Belmartino (1989, p. 37)].

“A chave para determinar o sentido das propostas de descentralização está no sistema político nacional.” [Coraggio (1988), *apud* Belmartino (1989, p. 37)].

(II) Para alguns municipalizar significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação dos serviços, ou seja prefeitura municipal e organizações da sociedade civil como co-responsáveis pela prestação dos serviços. No entanto, para outros, municipalizar pode querer dizer “pre-feiturizar” entendendo assim a exclusividade da administração municipal no processo (Lobo, 1990:487).

III CONCLUSÕES

Na arquitetura dos fatos políticos se constroem realidades partindo de insumos reais (materiais e humanos) e de insumos conceituais. Em outros termos, se fazem coisas com coisas e pessoas, e se fazem coisas com palavras.

Enquanto fenômeno político secular, o tecido da descentralização envolve as duas dimensões, fazendo dos processos de deslocamento do poder (dos recursos e decisões) sua trama e dos discursos descentralizadores sua urdidura.

Contudo, a encenação desta dança protagonizada por processos e discursos, criou uma referente, uma carga semântica, um conteúdo que desde então ficou preso no conceito: *o uso da palavra descentralização sugere uma redefinição do papel do Estado na Sociedade.*

Porém, embora cada uso do conceito possa configurar uma determinada articulação política, na literatura especializada há consenso em que existem condições para que a descentralização seja viável.

A legitimidade do processo está ligada à sua inclusão num projeto maior, posto que nem a centralização nem seu oposto garantem, por si sós, melhorias para a população. Isto define duas qualidades da descentralização como fenômeno político. Primeiro, a supremacia estratégica da prática discursiva sobre a prática material. Segundo, a inviabilidade de uma concepção dicotômica (ou centralização, ou descentralização absolutas), nem radical (descentralizar sem medir as conseqüências). Ou seja, a descentralização não se justifica *per si*.

Propomos, para a análise da prática discursiva, cinco interrogantes que permitem identificar o uso que se está dando ao conceito. Estas perguntas são:

- I. está a descentralização sendo entendida como desconcentração?
- II. qual é o nível de autonomia reclamado?
- III. a descentralização pretende ampliar e restringir os espaços de discussão dos problemas públicos?

IV. a descentralização significa deslocamento de poder a outras esferas do Estado, ou à Sociedade Civil?

V. qual nível local se procura fortalecer?

Por último, devemos destacar que embora a descentralização se constitua numa caixa de pandora, capaz de promover tanto o bem quanto o mal; resta ainda um antídoto contra os abusos do termo, trata-se do único recurso que não pode ser deslocado do nível central ao local: *a participação popular*.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. Relatório sobre desenvolvimento mundial 1988. FGV, Rio de Janeiro, 1988. Capítulos: As finanças públicas no desenvolvimento: uma visão geral. Prioridades de despesas e opções de receita em setores selecionados; Finanças do governo local.
- BARROSO, NETO, L.; NOGUEIRA DIÓGENES, M. BANDEIRA TEIXEIRA, S. "Exercício de análise do modelo organizacional do SUDS/RJ. ENSP-FIOCRUZ, PEC. 1989. RJ.
- ELMARTINO, Susana. Políticas Neoliberales en Salud: la discusión de una alternativa, Rosário, Argentina, Setiembre de 1989.
- BOISIER, Sergio. Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público. Serie Desarrollo de Servicios de Salud 3. OPS. s/l, s/d.
- BORJA, Jordi. "Descentralización, una cuestión de método". Revista Mexicana de Sociología XLVI 4: p. 5-34, México, octubre/diciembre 1984.
- BORJA, Jordi. "Transformaciones territoriales e instituciones en Europa". Revista Mexicana de Sociología XLVIII 4: p. 225-257, México. Octubre/diciembre de 1986.
- CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. "A Reforma Sanitária necessária" In: Reforma Sanitária. Itália e Brasil. Berlinguer et alii. HUCITEC-CEBES. São Paulo. 1988.
- COMISSÃO NACIONAL DA REFORMA SANITÁRIA. "O financiamento da saúde". CNRS. Documento III. Rio de Janeiro. 1987.
- CORAGGIO, José Luís. "Poder local, poder popular". Cuadernos del CLAEH 45/46: p. 101-120, agosto de 1988.
- HABERMAS, Jürgen "La ciencia y Técnica como ideología" in: Estudios sobre sociología de la ciencia. Barnes. B et alii. Alianza Editorial. Madrid. 1980.

- LEFORT, Claude. "El problema de la democracia" In: OPCIONES N-6 Mayo-agosto de 1985. Santiago. P.82
- _____. LEFORT, Claude. "Los derechos del hombre y el Estado Benefactor" In: Vuelta 12. Julio de 1987. BsAs. P.41.
- LOBO, Thereza. Descentralização – uma alternativa de mudança. Rio de Janeiro, RAP 22(1), p. 14-24, jan/mar 1988.
- _____. "Política Social e Descentralização". In Projeto: A Política Social em tempo de crise. Articulação institucional e descentralização. Vol. III. MPAS-CEPAL. Rio de Janeiro. 1990.
- MEDICI, André Cezar. Considerações sobre o financiamento dos sistemas locais de saúde no Brasil (versão preliminar). Rio de Janeiro, s/d.
- MEDICI, André Cezar et alii. Descentralização e políticas de saúde. IEI/UFRJ. 1988. mimeo.
- MEDICI, André; VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck (coord). Pesquisa sobre orçamento social IEI/UFRJ. Parte II: Descentralização e políticas de saúde, 1988.
- NAÇÕES UNIDAS, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Descentralización para el desarrollo nacional y local. BsAs. 1963.
- OPS. Reunion – Descentralización de los servicios de salud, Bibliografía, tomo II, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- _____. Marco de referencia para el desarrollo de un programa de apoyo a la investigación de servicios de salud. Washington D.C., abril de 1987.
- OSZLACK, Oscar et alii.. Descentralización de servicios de Salud. Tema: El Estado y los servicios de Salud. OPS. Serie Desarrollo de Servicios de Salud 17. BsAs. Junho de 1987.
- PATERMAN, C. Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- SILVA, Paulo Vieira da. Centralização: ainda uma variável conspícua na sociedade brasileira – (2): p. 92-104 abr/jun 1987.
- TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. Descentralização – dimensões analíticas. La Paz, Bolivia, fevereiro de 1989.
- VIEIRA, Paulo Reis. Descentralização e cobertura de saúde. Rio de Janeiro, setembro de 1978.
- _____. Paulo Reis. em busca de uma teoria de descentralização. FGV 2, Rio de Janeiro, (1971).

