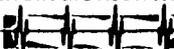


**I CONFERÊNCIA MUNICIPAL  
DE SAÚDE   
DA CIDADE DE PORTO ALEGRE**

**A SAÚDE TEM PRESSA**

**É UMA QUESTÃO DE VIDA**

**DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS:**

**APONTAMENTOS PARA O DEBATE**

**\* PEDRO JACOBI**

**INTRODUÇÃO**

Uma das questões que mais tem sido objeto de debate nos últimos anos é a descentralização do Estado e o novo papel dos governos municipais na sua relação com os cidadãos. O tema tem gerado estimulantes pesquisas e polêmicas, notadamente na Europa. Na América Latina, a reflexão e produção em torno da temática, apesar de incipiente, vem motivando uma crescente discussão teórico-metodológica e o desenvolvimento de pesquisas comparativas.

Poder-se-ia dizer que o tema da descentralização tem se tornado cada vez mais fundamental à democracia e ao processo de democratização do Estado na área urbana. Nesta direção, a descentralização é principalmente uma resposta a uma situação de centralização que decorre de um processo histórico e que tem se tornado cada vez mais ineficiente do ponto de vista econômico global. A existência de um Estado centralizado representa, nos dias atuais, um fator bastante negativo tanto do ponto de vista funcional (ineficiência das políticas setoriais e dos serviços públicos) como do ponto de vista democrático no que diz respeito à sua adequação para viabilizar e promover a participação e as reformas sociais. Primeiro, porque distancia os centros decisórios dos CIDADÃOS. Segundo, porque a centralização questiona e desprestigia as instâncias de representação; e terceiro, porque a burocratização da política facilita a ação de grupos de pressão na tentativa de obter dos poderes públicos decisões que favoreçam seus interesses. O resultado é a desqualificação crescente da política, dos partidos e do sistema político democrático para uma crescente parcela da população.

**\* PEDRO JACOBI É PROFESSOR DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA USP E PES-  
QUISADOR DO CEDEC**

Uma pergunta muito presente nos debates em torno do tema relaciona-se com os fatores e tendências que levam à descentralização não só nos aspectos políticos, mas também no que diz respeito aos fatores econômico-sociais, administrativos e culturais. Parece cada vez mais importante indagar-se em torno dos alcances e limites da descentralização, levando-se em consideração a necessidade de modificar a dinâmica vigente de organização do poder municipal, nos níveis institucionais, político e territorial com vistas à democratização do Estado. Assim, o debate em torno da descentralização da gestão pública e da participação torna-se muito atual no contexto brasileiro, na medida em que vem crescendo o número de cidades e metrópoles geradas por prefeitos de orientação progressista, que tem como norte uma mudança qualitativa na dinâmica da administração municipal.

Inicialmente pode-se afirmar que na lógica da descentralização está colocada uma questão básica de sobrevivência econômica, ou, se preferirmos, um mecanismo adequado para o uso e redistribuição mais eficiente do escasso orçamento público. Assim, partindo-se das aspirações, demandas e projetos locais, a descentralização representa não somente a possibilidade de ordenação dos serviços públicos, mas uma alternativa para que os próprios beneficiários garantam o seu controle, configurando principalmente a recuperação da racionalidade da decisão local.

Já no plano político-administrativo, a descentralização significa, em teoria, a possibilidade de ampliação dos direitos, a autonomia da gestão municipal, a participação cotidiana dos CIDADÃOS na gestão pública e uma potencialização de instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficientes dos escassos recursos públicos. Existem também argumentos funcionais relacionados com a irracionalidade e inadequação dos projetos globalizantes de planejamento e da necessidade de reverter esse processo, a partir de uma readequação da organização territorial da cidade.

Na medida em que a descentralização representa não só uma opção político-administrativa, mas também um processo de mudança qualitativa no plano territorial, o maior desafio no contexto da transição brasileira é o de estabelecer novas regras de convivência entre as instâncias de poder e a população em geral, visando incrementar os mecanismos participativos e ampliando o processo de democratização do Estado, mais especificamente na administração municipal.

## EXPERIÊNCIAS DE DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL :

### ALGUMAS REFLEXÕES

O tema de descentralização do Estado e do novo papel dos governos municipais vem suscitando, há quase duas décadas, estimulantes pesquisas e intensos debates nos países europeus, notadamente na França, Itália e Espanha. Na América Latina somente na segunda metade da década de 80 este tema começou a ser objeto de pesquisa, discussão teórico-metodológica e de análises comparativas.

O interesse pelo tema da descentralização é muito antigo e sempre esteve acompanhado, no debate, pelo seu oposto a centralização. Entretanto, é importante ressaltar-se que o conceito de descentralização configura uma proposta de ação político-administrativa que na sua acepção possibilita, a partir do espectro ideológico através do qual for localizado, visões totalmente contrapostas para perseguir objetivos diferentes e até opostos. Para alguns, a descentralização pode significar basicamente a reprivatização de alguns setores da economia, como é o caso do thatcherismo; para outros o fortalecimento de um poder centralizado, como é o caso chileno, e em certos casos ainda pode significar uma repartição do poder, como é o caso do processo autônomo espanhol.

De qualquer forma, o termo descentralizado mantém um elevado grau de ambigüidade, tanto pela multiplicidade de conceitos que denota, como pela heterogeneidade social e política daqueles que defendem a idéia.

Daí chamar a atenção o fato de que um mesmo processo possa servir a objetivos contrapostos: o mesmo termo é utilizado para caracterizar processos muito diferenciados de reorganização institucional; e pelo fato de tratar-se de um processo objetivamente contraditório, ela pode levar a uma concomitância de desenvolvimento opostos. Este é o caso da contraposição entre a visão privatista e desreguladora advogada pela política neoliberal dos governos Pinochet, Thatcher, Reagan, que, apesar de pautada por uma concepção de descentralização do Estado, não o faz. Pelo contrário, diminui os recursos e as competências dos poderes locais, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos responsáveis pelos serviços sociais. Já no caso da concepção de esquerda, a descentralização po-

lítico-administrativa é assumida como um meio adequado para promover a socialização das classes populares assim como de promover transformações sócio-econômicas que tem no caso francês, a partir da decretação em 1982 da "lei da descentralização", um paradigma que se contrapõe à uma noção neoliberal de descentralização do Estado.

A reflexão em torno da descentralização municipal, desenvolvida pela ótica da democratização do Estado, tem início na Europa num período marcado por grandes mudanças nos planos econômicos, político e social. Nos primeiros anos da década de 70 desenvolveram-se ativamente reformas institucionais direcionadas para a descentralização do Estado e para a reorganização da gestão territorial dos processos econômicos, sócio-políticos e administrativos. Essas reformas nas estruturas locais e regionais tiveram antecedentes, ritmos e modalidades diversas de acordo com os países e sistemas políticos em que ocorreram.

Na França, o governo socialista de François Mitterand decreta em 1982 uma lei de descentralização pela qual se definem os direitos e liberdades dos municípios, departamentos e regiões. Através dessa redistribuição de atribuições e poderes foram estabelecidas áreas de especialização, de competências e recursos entre os três níveis da administração. A reforma francesa, ocorrida num país com ampla e forte tradição centralizadora, gerou mudanças significativas no poder executivo local, configurando-se como um instrumento adequado para o uso e redistribuição mais eficiente dos escassos orçamentos públicos, bem como para reverter as tendências globalizantes dos projetos de planejamento (Preteceille, 1985; Rondin, 1985). No interior da reflexão socialista alguns analistas identificaram na centralização um sistema de organização do poder político que tem assegurado na França o domínio do desenvolvimento social por parte do grande capital, através do controle do aparato do Estado sobre o conjunto do tecido social (Worms, 1982; Preteceille, 1988). O processo de descentralização produz formas específicas de relação entre a sociedade política e a sociedade civil, entre as instituições centrais e as administrações locais, determinando as condições, a natureza e as formas de exercício do poder local e do funcionamento de suas esferas político-administrativas. Dessas relações e condições particulares provém o que alguns autores (Worms, 1982; Preteceille, 1988; Rondin, 1985) analisam enquanto uma profunda perversão do poder local, e que se relaciona com a frágil participação dos cidadãos para influir efetivamente nas decisões da vida municipal.

Assim, a descentralização outorga ao Estado central uma espécie de proteção política, no sentido de que são as autoridades locais as que agora possuem a responsabilidade por suas novas capacidades e atribuições. Neste sentido, argumenta-se que a extrema fragmentação espacial das administrações locais na França, associada à tendência ao incremento da segregação social e das desigualdades econômicas entre regiões, gera o grave risco de que a descentralização conduza à fragmentação das demandas sociais em oposição ao caráter global, nacional e até mesmo internacional, que produz essas desigualdades (Preteceille, 1988; Rondin 1985; Worms, 1982). A avaliação feita sobre a atuação dos partidos políticos de esquerda desde meados da década de 70 nas administrações locais revela que ela conseguiu produzir uma reavaliação do cenário político local, baseada numa mobilização popular forte e um movimento para nacionalizar a política local. A descentralização ocorrida na França não modificou significativamente a estrutura do Estado. Entretanto, a reforma atingiu alguns elementos fundamentais da paisagem político-institucional do país, centrando-se principalmente nos departamentos. Entre 1982 e 1986 a estrutura territorial do Estado foi reorganizada possibilitando maior poder, maior autonomia nos processos decisórios, no controle de recursos e mais competência às municipalidades, departamentos e regiões. Esta mudança tem uma forte conotação não só simbólica como prática, na medida em que um dos postulados básicos consistia em conceder aos municípios a gestão dos assuntos locais, retirando-os, na medida do possível, da burocracia central. Assim os agentes do poder central veriam diminuir as suas atribuições, notadamente no que se refere à figura do "prefet" - fortemente enraizada na França moderna e responsável pela execução das instruções do governo central.

A reforma foi possibilitada pela conjuntura política de 1981, com a chegada da esquerda ao poder, após uma parte significativa das administrações locais terem permitido uma maior concordância entre o controle político nacional e sub-nacional. Essa reforma deve ser entendida como um elemento dentro do contexto mais abrangente de uma mudança social que, através de nacionalizações e da democratização da vida econômica e das instituições do Estado geram, mais do que um rearranjo institucional, um significado político mais global.

Se bem foram implantadas mudanças institucionais, fatores de caráter político-partidário interferiram na concretização dos objetivos de democratização das instituições locais. Segundo Edmond Preteceille, uma das maiores limitações das mudanças implementadas decorre de elas apenas operarem uma redistribuição do poder entre níveis estatais, sem que necessariamente ocorresse uma democratização das instituições locais.

Já na Espanha a renovação das estruturas territoriais ocorreu em consequência de mudança de regime político com a queda da ditadura franquista e de sua política de forte centralização. A Constituição de 1978 representou a cristalização jurídico-político de uma nova ordem política e de reforma do Estado. Constituem exemplos deste processo a criação de importantes organizações intermediárias entre o estado central e as comunas e a repercussão desta organização territorial do Estado sobre a situação dos agentes do poder central.

A reflexão sobre o caso espanhol é muito recente, se levarmos em conta que somente em 1985 foi aprovada a "Lei reguladora das bases do regime local", que estabelece as competências, a organização, participação e descentralização das comunidades autônomas e dos municípios.

Neste contexto, segundo um dos principais executores de políticas descentralizadoras e analistas do tema, o sociólogo catalão Jordi Borja, é preciso readequar as diferentes concepções sobre a descentralização, notadamente no que se refere às grandes cidades e às áreas metropolitanas. Borja considera a descentralização territorial como aquele processo que pretende conseguir uma representação da sociedade nos novos organismos que acolhem as atribuições e recursos, e que as exercem (as atribuições) e os utilizam (os recursos) com autonomia. A distinção é feita com relação à descentralização funcional, pois esta tem um caráter setorial e não global, e persegue maior flexibilidade e agilidade da gestão pública mediante a criação de organismos autônomos, aproximando a administração das necessidades dos cidadãos. Por outro lado, a descentralização se restringe a um mecanismo para criar unidades de gestão de menor dimensão, com o objetivo de facilitar a operacionalização dos aparatos administrativos ou para aproximá-los da comunidade (Borja, 1988, 1986, 1985).

A partir da experiência espanhola, Borja alerta sobre os usos perversos da descentralização: o incremento administrativo, a hipertrofia do poder decisório, o uso partidocrático e os elevados custos, questões que considera da maior relevância na análise da experiência proposta (Borja, 1988).

Das pesquisas e debates ocorridos na América Latina surgem três problemáticas de análise que permeiam os diferentes trabalhos em desenvolvimento (Massolo, 1988; Borja, 1988; Penalva, 1987; Pirez e Ilerzer, 1988; Ziccardi e Perló; 1987). Em primeiro lugar, a difi-

culdade que se reconhece para identificar e articular as diversas tramas de mediações e interconexões entre o municipal, o regional e o nacional de uma formação social, através das quais se constroem e agem atores e forças sociais do poder local em uma multiplicidade de processos, conjunturas e períodos. Em segundo lugar, a necessidade de captar as modalidades específicas de poder que se verificam territorialmente e suas manifestações heterogêneas nas estruturas políticas, administrativas e sócio-econômicas locais. O terceiro aspecto refere-se à relevância do governo local e do tema da descentralização enquanto espaço político-institucional no qual se expressam a representação, a aliança, o confronto e a disputa de interesses, forças e organizações sociais que marcam e moldam o território político local dentro do contexto regional e nacional.

No Brasil, especificamente, os municípios reagem ao centralismo a partir de meados da década de 80, quando a reforma do sistema tributário transforma o município em executor das tarefas federalizadas. A atuação dos prefeitos é cada vez mais conflitante com as suas instâncias metropolitanas, estaduais e federais. A partir do final da década do 70 e início dos 80 alguns municípios experimentaram formas mais descentralizadas de gestão e organização, destacando-se as cidades de Lajes, Boa Esperança, Piracicaba e Garanhuns, dentre outras experiências que, apesar de isoladas e localizadas em cidades de pequeno e médio porte, foram impulsionadas por propostas de maior aproximação entre povo e governo, como apontam pesquisas realizadas.

Na América Latina, com o fim das ditaduras e a complexa transição democrática em curso em vários países, se coloca a necessidade de um repensar por parte dos setores mais progressistas da sociedade sobre a relação entre Estado, poder e processo de democratização, e isto inclui a temática da política municipal. De fato, esta questão tem sido objeto de pouca reflexão, face à prioridade concedida ao controle do poder central. Pode-se afirmar que a instituição municipal é particularmente frágil na América Latina contemporânea, tanto no que tange ao poder que possui como em relação à possibilidade real de alocação de recursos. Isto decorre, fundamentalmente, da fragilidade das instituições democráticas e da instabilidade do sistema político que gerou uma concentração do poder no topo para evitar o fracionamento vertical das instituições do Estado.

Nas circunstâncias atuais, em que a quase totalidade das nações latino-americanas tem como objetivo a consolidação democrática, a problemática do município passa a ocupar um lugar de destaque, configurando-se como um Locus de interação entre o Estado e a sociedade. Isso poderá ocorrer a partir da possibilidade concreta de os

municípios se transformarem em instrumentos úteis para resolver os problemas dos cidadãos.

Assim, a reflexão em torno da trilogia democracia, descentralização e município passa a adquirir uma maior relevância não no plano político-administrativo, mas no acadêmico, onde existe uma tradição teórica, histórica e política muito incipiente sobre o tema.

Neste contexto de mudanças político-institucionais surge a reflexão sobre os alcances e potencialidades da descentralização na sua relação com as demandas de democratização política e social, que se expressam no seio da sociedade e dão origem à aparição de novos campos de conflito, cabendo ao Estado uma responsabilidade de intervenção. Isto permite destacar uma questão central, da qual decorre o interesse de um enfoque crítico com relação às reestruturações político-institucionais, administrativas e territoriais. Na medida em que as principais mudanças na estrutura do Estado se inserem dentro de uma ordem de problemas de caráter global, tais mudanças estão estreitamente relacionadas a uma problemática, tanto política quanto econômica, no sentido de simultaneamente organizar o desenvolvimento econômico e dar resposta às demandas de justiça social nas cidades.

#### A DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL, SEUS AGENTES E SUAS CONTRADIÇÕES

A questão da descentralização engloba um conjunto complexo de fatores intervenientes. Somente a partir da análise sobre o papel dos diversos agentes, das suas motivações e das suas possibilidades de implementar ações concretas é que se torna possível estabelecer alguns pontos para o debate.

As tendências que fortalecem as propostas de descentralização podem ser resumidas em quatro eixos: 1) crise de representação política, 2) tecnoburocratização da administração pública, 3) acirramento das desigualdades, 4) necessidade de recuperação das identidades locais.

Dentre as diversas dimensões presentes num processo descentralizador, destacam-se a questão do papel dos sujeitos e sua relação com a redistribuição de recursos e competências, a questão territorial e suas ambigüidades político-administrativas, o debate em torno de

descentralização ou desconcentração, a dinâmica organizacional e os aspectos relacionados com a participação.

O que se pode verificar das experiências européias é que o confronto centralização/descentralização coloca na arena distintos agentes sociais. A pergunta que surge, então, é a de quem são os agentes sociais descentralizadores, e quem são os agentes centralizadores. Dentre os primeiros destacam-se os representantes políticos locais, os movimentos sociais urbanos e regionais, os agentes econômicos locais e os setores do aparelho público comprometidos no plano local. Mas também intervêm agentes com objetivos menos políticos e mais individualizados, representando a permanência de velhos padrões da política.

Dentre os agentes centralizadores, Borja (1988) destaca três grupos sociais bem definidos que exercem uma forte resistência à descentralização, a saber: líderes políticos, funcionários do Estado e grandes empresas estreitamente vinculadas com a administração, além de agentes que se vêem ameaçados pela possibilidade de uma reestruturação no plano territorial e por seu impacto na redistribuição de competências.

Neste sentido não parece correto polarizar o debate em termos ideológicos, e sim situar a tensão centralização-descentralização nos diversos grupos sociais e concepções políticas, apesar de a concepção moderna de descentralização estar diretamente associada com a democratização do Estado e à melhoria da qualidade de vida do território.

Dentro do contexto mais abrangente, uma das questões que mais impacto têm gerado no plano das políticas de descentralização nos países europeus é o da participação e sua relação com as formas de gestão municipal. Surge assim uma inevitável tensão entre a necessidade de se implementar uma prática administrativa eficiente e, simultaneamente de responder às exigências pelo incremento da participação destinado a promover uma aproximação da administração com os cidadãos.

Um dos aspectos ressaltados por diversos estudos sobre experiências descentralizadoras recentes relaciona-se com as contradições decorrentes da escassez de competência decisórias dos municípios. As demandas participativas têm sido respondidas basicamente por mecanismos que detêm apenas funções de caráter consultivo e informativo e são poucos os exemplos de delegação de funções deliberativas e executivas.

Uma reflexão mais crítica sobre a descentralização sugere a existência de um conjunto de ambigüidades no trato do tema. As críticas mais recorrentes enfatizam aspectos relacionados com o incrementalismo, com os custos excessivos, a reversão de expectativas e as práticas político-administrativas. Ao falar de incrementalismo referimo-nos à criação de novos organismos sem a simultânea dissolução dos já existentes. Outro aspecto é o fato de a descentralização em diversas situações não se traduzir em práticas que geram maior eficácia da gestão local, principalmente em virtude da escassa transferência de competências, funções, serviços e recursos dos níveis superiores, e da falta de poder decisório real dos organismos descentralizados.

A abordagem destes aspectos críticos não diminui em absoluto a importância e a legitimidade das experiências de descentralização em curso, mas permite a reflexão não só das ambigüidades, mas dos seus limites.

Pensar a descentralização municipal somente como uma solução de caráter político-administrativo de democratização do Estado é reduzir a dimensão do processo. Outras variáveis jogam um papel significativo, notadamente as de caráter sócio-cultural, onde se destaca o potencial de consolidação de novos setores econômicos e sociais e a formulação de alternativas renovadoras de relacionamento Estado/sociedade baseadas num incremento da participação dos cidadãos.

A descentralização municipal supõe desenvolver um processo complexo, cujos principais aspectos são a divisão territorial da cidade, a organização político-administrativa das instâncias territoriais e a assignação de competências, funções e recursos expressos na possibilidade de promover uma real descentralização territorial. Não se deve considerar, porém, o fato de que a delimitação das unidades territoriais, e portanto a definição dos agentes sociais envolvidos, sobre os quais recairá a descentralização, é tarefa por demais complexa. Um tratamento amplificador da questão poderá escamotear que os contextos funcionais adequados para a gestão dos serviços públicos são diferentes entre si e não necessariamente coincidem com as unidades baseadas principalmente em determinantes geográficos e históricos, e nem estas coincidem sempre com as divisões administrativas existentes.

A definição de um processo de descentralização global, em que os componentes territorial e político-administrativo são eixos condu-

tores, exige rigoroso estudo técnico no qual se analisem os contextos adequados para cada função que se modifica e no qual se avaliem os custos das diferentes alternativas.

#### ALGUMAS QUESTÕES EM DEBATE

##### (1) PARTICIPAÇÃO NÃO É PANACÉIA

Freqüentemente tem sido confundida a noção de descentralização com a de participação. Pode-se afirmar que descentralização e participação são objetivos conceitualmente diversos e complexos e, entretanto, são políticas complementares de um processo.

A descentralização e a participação são instrumentos políticos orientados para o desenvolvimento de uma política municipal de caráter democrático que se propõe a aproximar a administração dos cidadãos, criando na medida do possível os meios para uma interação mais intensa na complexa dinâmica que a caracteriza.

Quando se fala de "participação dos cidadãos" deve-se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado num certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade.

Uma análise de diversas experiências européias mostra que a participação dos cidadãos na gestão municipal pode ter duas modalidades básicas: a) participação setorial para temas específicos dos quais se encarregam as secretarias e b) participação territorial através da descentralização das competências. A diferenciação é importante. A participação setorial tenta incorporar a democracia de base junto à democracia representativa num nível superior, com algum organismo do aparelho de Estado, o que apresenta o problema de precisar qual o papel que desempenha cada mecanismo. Na participação territorial o mecanismo está dentro do aparelho estatal que se descentraliza, atribuindo competências e âmbitos mais restritos, tão próximos da base que podem confundir-se com as organizações de base locais.

As normas de participação dos cidadãos devem definir obrigações públicas e mecanismos legais: entidades de interesse municipal, con-

selhos consultivos da cidade e dos distritos, iniciativas dos cidadãos e consultas populares por distrito. A participação deve ser entendida como um processo continuado da democratização da vida municipal, cujos objetivos são: 1) promover a iniciativa a partir de programas e campanhas especiais visando ao desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações, tornando-as entidades competitivas; e 3) desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão dos serviços municipais.

## (2) PARTICIPAÇÃO E INFORMAÇÃO

No atual contexto brasileiro, talvez uma das questões mais importantes de toda gestão municipal, possivelmente um dos maiores desafios para toda a administração, é o acesso dos cidadãos à informação, enquanto base para garantir uma participação real. A questão não é só de informar os cidadãos, mas de explicar e tornar transparentes e abertos os canais de participação. A informação aos cidadãos não só é necessária desde o início do processo administrativo, mas deve comportar a possibilidade de comunicação, diálogo e interpretação como parte de um movimento permanente de interação entre Estado e cidadãos usuários dos serviços públicos. A participação assume assim um caráter dialógico, em que ambos os pólos dialogam e cooperam na gestão, criando a possibilidade de se desenvolver práticas inovadoras que representam avanços reais na gestão da coisa pública.

O papel da democratização das informações representa a possibilidade de gerar um processo de participação popular independente. Provavelmente um dos maiores desafios das formas de democracia direta é o de garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir tanto sua manipulação por grupos partidários, como a possibilidade de virem a ser reduzidos a meros instrumentos atrelados à administração pública municipal.

A informação representa cada vez mais um componente da qualidade de vida dos cidadãos, na medida em que a oferta de serviços e atividades explicita uma transparência da administração pública e a possibilidade de aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório, assim como de democratizar ao máximo o controle da gestão da coisa pública.

O que se verifica freqüentemente é que a administração dispõe de meios de armazenar a informação, porém nem sempre de viabilizar a sua distribuição e disseminação, ponto e estrangulamento do processo e objeto de generalização da desinformação e da emergência e multiplicação de concepções pautadas pelo maniqueísmo e reducionismo ideológico. A administração deve garantir ao máximo o acesso à informação aos usuários, utilizando os recursos disponíveis para ampliar a sua disseminação para a população. O desafio é fazer chegar a informação ao usuário final e não só esperar que os cidadãos se aproximem da administração.

A necessidade de gerar informações para todos os habitantes da cidade é questão essencial, levando-se em consideração que a diversidade e heterogeneidade nas condições de acesso são marcas dominantes na sociedade brasileira, caracterizada pela continuada exclusão, que não possibilita o pleno exercício da cidadania no seu sentido mais amplo.

A informação à população deve considerar todo tipo de comunicação, de diálogo e de questionamento e, para tanto, deve-se fazer uso de todos os meios disponíveis, desde os mais tradicionais até os mais avançados, assim como criar os meios de viabilizar e multiplicar a existência de publicações de bairros e regiões, como uma forma de motivar e sensibilizar as pessoas, na sua grande maioria desinformada ou registrando informação deturpada sobre a dimensão da prática implantada.

## (3) PARTICIPAÇÃO NA VIDA MUNICIPAL

O tema da participação está diretamente vinculado com os processos de democratização política e com as dinâmicas de gestão descentralizada, o que não se pode dizer que corresponda ao atual estágio de gestão dos municípios brasileiros, salvo algumas poucas exceções.

A disposição de incentivar a participação junto à administração das Prefeituras, conquistada nas urnas em novembro de 1988, tem gerado diversas reações, principalmente em torno da proposta de ampliar os mecanismos de interação com os setores mais organizados da população.

Os setores mais conservadores da sociedade se utilizam de argumentos que refletem não só o mais acentuado desconhecimento técnico do assunto, como a sobrevivência de concepções maniqueístas no trato das alternativas que florescem nas sociedades modernas destinadas a assegurar uma participação mais efetiva das comunidades nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos.

Entretanto, ao se tratar do tema da participação e da potencialidade das entidades cidadinas, como é o caso dos Conselheiros Populares, que são os instrumentos mais democráticos da população e que podem contribuir para viabilizar uma prestação mais eficiente dos serviços públicos e uma definição mais precisa das prioridades administrativas, deve-se atentar para o fato de que não podem ser transformados em "deus ex machina" dos processos sociais.

A extrema urgência do atendimento das demandas sociais que se configuram numa multiplicidade de fenômenos urbanos pautados pela dinâmica de exclusão - invasões de terras, precariedade dos serviços de educação e saúde, multiplicação descontrolada do emprego ambulante - reforça a necessidade de respostas que viabilizem a possibilidade de se implantarem programas que correspondam tanto às premissas quanto às prioridades partidárias, como é o caso notadamente do PT. Num contexto de pressão social e polarização política, é fundamental que a participação surja num constante processo de interação entre Estado e cidadãos, em que a administração se configura enquanto uma efetiva potencializadora de ampliação das práticas comunitárias através do estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam os direitos dos cidadãos.

Por outro lado, é necessário que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos - grupos comunitários, movimentos sociais - que tornem possível uma participação ativa e representativa sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa e financeira, rompendo com os procedimentos autoritários, populistas ou clientelistas.

O objetivo principal da participação deve ser o de possibilitar de forma mais direta e cotidiana o contato entre os cidadãos e as instituições públicas de forma a possibilitar que estas considerem os interesses e concepções político-sociais daqueles no processo decisório.

Duas parecem ser as formas fundamentais para viabilizar a participação popular: a existência de organizações populares com certa presença no nível local e a ocupação de cargos políticos do município por parte de partidos ou indivíduos favoráveis à mesma, o que no caso das administrações petistas recém-empossadas precisa passar pelo complexo caminho que conduz da retórica partidária à prática concreta.

A importância do desenvolvimento da participação direta reside principalmente na potencial incorporação de grupos sociais e de valores sócio-culturais diferentes dos que prevalecem nos organismos públicos. Entretanto, não se devem desconsiderar as contradições que podem surgir no processo, seja quanto à formação de um duplo poder, seja quanto às interferências da administração, seja quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados, em detrimento dos setores mais excluídos, e que encontram nos mecanismos de participação direta uma primeira forma de reconhecimento dos seus interesses.

A participação configura a possibilidade de os cidadãos representarem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como de exercício de um controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo da cidade.

Um dos maiores desafios é o de propor alternativas às práticas de gestão em que o peso da participação popular atue como referencial e fator de questionamento da recorrência dos vícios da administração pública relacionados com a questão dos recursos humanos. O que se verifica é que a implementação de propostas de participação, com algumas exceções, tem esbarrado numa somatória de entraves, entre os quais se destacam a falta de agilidade nas decisões, o pouco compromisso do corpo de funcionários e principalmente a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares.

A criação de alternativas de gestão marcando rupturas com a dinâmica predominante, ultrapassando as práticas de caráter utilitarista, representa a possibilidade de ampliar o nível de conscientização sobre a lógica que preside a intervenção governamental na gestão dos serviços públicos.

Diversos movimentos têm proposto mudanças qualitativas no processo participativo; entretanto, a resistência dos órgãos públicos ao surgimento deste tipo de experiência mostra a limitação das estratégias participativas propostas pelos órgãos do Estado, na medida em que estes nem sempre parecem dispostos a correr riscos, temendo a influência de concepções político-ideológicas que possam vir a modificar o encaminhamento estritamente técnico dos projetos.

Existem algumas experiências participativas que indicam caminhos inovadores na relação entre Estado e grupos comunitários no que se refere à implantação de serviços. Trata-se de situações em que o fato de os usuários participarem no processo de definição das prioridades de investimento tem gerado alternativas organizacionais diretamente vinculadas à implantação dos projetos. Mas ainda se configuram como produtos decorrentes de uma interação bastante controlada, e que corresponde ao restrito padrão de formulação de demandas por participação explicitadas pela grande maioria dos movimentos sociais.

#### (4) DESCENTRALIZAR O QUÊ, E COMO?

A implementação de um projeto de descentralização exige a reflexão em torno de algumas questões que não podem ser escamoteadas, dada a sua relevância no plano político-administrativo e sócio-cultural.

O desenvolvimento de um projeto de descentralização requer em primeiro lugar fixar os objetivos políticos que se deseja alcançar, isto é, o nível de descentralização administrativa, de participação cidadã e de descentralização real de poder no plano local. Neste sentido, a definição de um projeto exige um amplo debate em torno dos pressupostos da organização básica e das funções das unidades territoriais em questão. Entretanto, um processo descentralizador não pode ser visto apenas como decorrência de uma decisão administrativa, mas como o resultado de um longo e complexo processo de democratização das relações sociais, onde estão em jogo definições concretas de transferência de um poder de decisão real às unidades territoriais.

Não se trata apenas de um simples processo de reorganização administrativa, isento de contradições. A definição sobre as alternativas de uma descentralização eficiente e democrática implica uma

compreensão não só administrativa mas teórico-metodológica sobre o que é possível descentralizar. Para isto é fundamental, conforme a vasta reflexão desenvolvida por Jorde Borja, definir critérios e pré-condições no plano territorial e político-administrativo sobre funções e serviços possíveis de descentralização. Na medida em que os grandes objetivos, além de aproximar a administração da cidadania, são de garantir a participação, aumentar a representatividade do poder local e as formas de controle e cooperação populares.

É necessário levar em consideração possíveis problemas decorrentes de descentralização, vinculados principalmente com o complexo processo de tomada de decisões e a necessidade de garantir uma coordenação dos níveis de gestão no plano territorial e político-administrativo: notadamente nos aspectos relativos à funcionalidade e à economicidade. A opção pela descentralização é acima de tudo política, na medida em que o que está em jogo é um poder político mais democrático. É importante haver enorme coerência neste plano, assim como é da maior relevância garantir funcionalidade também no que tange às economias de escala. É preciso ainda avaliar criteriosamente as funções e competências que podem e as que não podem ser descentralizadas, no sentido de nem gerar uma superposição de modelos político-administrativos, nem um desvirtuamento da necessária racionalidade na gestão da coisa pública.

Por outro lado, não se pode ignorar que o tema da divisão territorial da cidade é assunto de maior complexidade, permeado de inúmeras ambigüidades e indagações. Assim sendo, não se pode correr o risco de converter a descentralização nem em uma operação tecnoburocrática, nem em um colchão amortecedor das tensões entre cidadãos e Poder Público. Deve-se levar em conta não só as especificidades no plano territorial mas os elementos relacionados com a dinâmica sócio-cultural dos cidadãos face ao cotidiano urbano. Para isto é preciso evitar a desagregação de unidades territoriais onde os habitantes possuam fortes vínculos entre si, assim como encontrar mecanismos que garantam uma certa uniformidade no plano demográfico.

Possivelmente um dos fatores de maior complexidade na descentralização da gestão municipal seja aquele vinculado com a estruturação institucional do processo. A transferência de competências, funções, recursos e pessoal a nível territorial, visando um aumento da eficácia e da flexibilidade, exige uma compreensão dos limites e da dinâmica interna do aparelho público. Por outro lado, é necessário refletir sobre o caráter institucional da participação cidadã, e vê-la não como um apêndice dos movimentos reivindicatórios ou das associações populares, mas como dimensão de uma administração demo-

crática. A garantia da participação, como uma possibilidade de canalizar as demandas dos diferentes setores da sociedade e como um instrumento de dinamização da gestão, não pode prescindir da existência de instrumentos institucionais com funções bem definidas nas diversas instâncias da gestão municipal.

#### UMA AGENDA DE QUESTÕES PARA UMA NOVA GESTÃO DA VIDA URBANA

1. Face ao atual contexto de dramática escassez de recursos, o processo de descentralização assume características complexas e contraditórias quando se pensa a relação entre oferta restrita e demanda social ampliada. Nesse sentido, o desafio é a formulação de uma engenharia institucional que consiga simultaneamente garantir a transparência administrativa, equacionar as demandas e possibilitar formas de participação em projetos inovadores. Se este cenário parece mais próximo da utopia, o que se coloca como necessidade concreta é a não frustração de expectativas, somada ao controle dos processos de radicalização, tanto dos setores conservadores como dos setores mais excluídos, passíveis de manipulação político-ideológica.

Deve-se ressaltar que a engenharia institucional necessária à dinamização das práticas participativas não pode ter características homogêneas, uma vez que a diferença na gestão dos municípios são significativas, principalmente no que diz respeito à sua dimensão e à organização dos cidadãos.

De acordo com cada situação, os mecanismos para criar, animar ou manter o ambiente participativo são diferenciados e sustentados nas características e idiosincrasias particulares no tempo e no espaço. Entretanto, o desafio dos responsáveis pelo governo municipal deverá estar relacionado com a elaboração e com a disponibilidade de informação objetiva relativa à atuação municipal enquanto objeto de serviço público e componente de qualidade de vida dos cidadãos, mesmo dos não organizados.

2. O que está em jogo é o protagonismo, principalmente o dos setores populares. Entretanto, não se pode ignorar que as cidades brasileiras são espaços de convivência muito estratificados e de existência de estereótipos e estigmas em todas as dimensões

do espectro social. Se o desafio é ampliar as condições de apropriação dos bens e serviços públicos para uma vasta parcela da população, notadamente aquela que habita as regiões periféricas, a administração pública tem de estar voltada para a implantação de canais de participação que permitam um amplo envolvimento dos mais diversos estratos sociais enquanto receptores e emissores da gestão municipal. Não se deve escamotear, entretanto, o fato de que os aparelhos burocráticos geralmente opõem forte resistência à abertura de novas alternativas participativas. A presença de grupos sociais organizados na cena institucional representa a perspectiva de situações complexas de oposição, rejeição, resistência ou interferência no *modus operandi do status quo* burocrático.

Diante das dificuldades da administração municipal em dar conta de todas as demandas, suas respostas na gestão dos problemas tendem a ser mais informativas do que participativas, o que potencializa uma dicotomia na relação entre o Poder Municipal e os cidadãos.

3. Considerando-se que apenas uma pequena parcela da população pode ser definida enquanto grupo social organizado e alguns movimentos têm formulado propostas inovadoras de gestão, a ampliação e a transparência dos canais de participação poderão trazer à tona demandas de setores até hoje pouco mobilizados perante o Poder Público.

A preocupação da administração com a participação deve estar relacionada com a possibilidade de que o espectro mais abrangente da população possa vir a influenciar o processo decisório. Existem vários fatores que tornam conveniente desenvolver mecanismos de participação política complementares aos partidos, em virtude da multiplicação das funções das instituições representativas e pela complexidade crescente da sociedade. Além disso, a representação política através da prática dos partidos não garante a representação dos interesses especiais, setoriais ou territoriais, assim como é fundamental incorporar-se a noção de que existem grupos sociais que dispõem de menos recursos econômicos, culturais ou políticos, para os quais a existência de canais de participação democrática podem vir a facilitar a sua intervenção na vida política e estimular o seu desenvolvimento coletivo.

4. A pergunta que se faz, então, é a de como a administração poderá manter a sua credibilidade face àqueles setores que esperam a resolução imediata dos seus problemas, exercendo desmedida pressão. Dadas as decisões sempre terem sido tomadas de forma centralizada e verticalizada, o desafio da descentralização e do crescimento da participação cidadina centra-se no fortalecimento dos espaços de poder local. Descentralizar significa ceder poder a uma unidade inferior, o que representa basicamente dotar de competência e meios os organismos intermediários para que possam desenvolver sua gestão de maneira mais eficaz e próxima aos cidadãos. Isto implica definir objetivamente o modelo de gestão a ser implementado e as condições nas quais se dará a participação dos cidadãos.

Parece importante destacar que as pré-condições que terão de ser garantidas para viabilizar uma concepção participativa mais abrangente deverão ocorrer tanto no plano territorial e no plano político-administrativo, como no plano das estruturas técnico-administrativas, visando garantir assim a eficácia, a participação e a noção de interesse geral.

5. Não existem modelos de participação que possam ser transpostos linearmente de um contexto sócio-político para outro; entretanto, diversas experiências bem sucedidas em prefeituras européias e latino-americanas, guardadas as diferenças em termos dos próprios condicionantes conjunturais e sociais, podem servir como parâmetros para a experimentação de procedimentos e de práticas participativas.

A questão da participação encerra um conjunto de interrogações que só podem ser respondidas pela ativação de uma engenharia institucional que tem como uma das suas referências a experiência acumulada pelos diversos movimentos sociais que trazem implicitamente uma visão de participação na forma de democracia direta. Um dos grandes desafios é romper com a prática do clientelismo e da troca de favores.

A participação se baseia numa cidadania ativa e numa ruptura com as resistências tecnoburocráticas, mas principalmente numa vontade política dos que governam as cidades de abrir espaços que não só questionem a ordem estabelecida, mas que garantam a incorporação de grupos e interesses sociais e de valores cultu-

rais diferentes, potencializando a concretização de mudanças. Isso deverá ocorrer tanto no plano da organização interna da administração, como na definição de prioridades nos objetivos a partir da convivência de uma dialética de pluralismo e consenso, de confronto e de negociação.

Às novas administrações progressistas é dada a oportunidade de promover uma mudança nas políticas públicas, estimulando a expansão de práticas descentralizadoras. Entretanto, parece importante enfatizar que a participação terá êxito se os usuários estiverem organizados, na medida em que o maior desafio é o de garantir a sua autonomia face ao Poder Público.

Cabe a este criar condições de articulação e participação, cedendo espaços no processo decisório e garantindo um envolvimento e uma interação mais articulada com os grupos comunitários, embora isso possa colidir com a dinâmica que preside a gestão dos serviços e sua pretensa racionalidade.

6. Parece também necessário enfatizar que, no debate em torno das políticas públicas e das estratégias de participação, corre-se sempre o risco de estabelecer relações mecânicas e utilitaristas entre discurso e ação. Mais do que isso, interessa ressaltar o nível de ambigüidade e contradições inerentes ao conceito. A participação tem limites e isto significa que a panacéia participativa não é o mecanismo que solucione todos os problemas dos moradores excluídos do acesso aos serviços públicos, mas uma possibilidade concreta de se criarem condições para uma maior equanimidade na distribuição e na aplicação dos escassos recursos existentes.

## BIBLIOGRAFIA

Borja, J., "Persistência, Crisis y renacimiento de los poderes locales" in Pensamiento Iberoamericano nº 5, Madrid, 1984.

\_\_\_\_\_. La descentralización : una cuestión de metodo, mimeo, 1985.

\_\_\_\_\_. Notas sobre las transformaciones territoriales e institucionales em la Europa actual, ALFOZ, Madrid, 1985.

\_\_\_\_\_. Por unos municipios democráticos y descentralización territorial y participación, IEAL, Madrid, 1986.

\_\_\_\_\_. Estado y Ciudad - Descentralización Política y Participación, PPU, Barcelona, 1988.

MASSOLO, A. "Em direção às bases: descentralização e município" in Espaço & Debate nº 24, NERU, São Paulo, 1988.

PENALVA, S. Descentralización y Reforma Constitucional, Fundación Friedrich Ebert, 1987.

PIREZ P. e HERZER, H., Vida Política Local y Construcción de la Ciudad em America Latina, mimeo, IID-AL, Buenos Aires, 1988.

PRETECILLE, E. "Crisis hegemonique et restructuration territoriale de l'Etat. La gauche et la décentralisation em France". Revue internationale d'Action Communautaire, nº 13/53, 1985.

\_\_\_\_\_. La décentralisation: pour qui, pour quoi?, mimeo, IRESCO, 1987.

\_\_\_\_\_. From centralization to decentralization: social restructuring and French Local Government, mimeo, 1988.

RONDIN, J. La France em décentralisation, Paris, Fayard, 1985.

WORMS, J. P. Descentralización: un nuevo poder. Revista CEUMT nº 50, Espanha, 1982.

ZICCARDI, A. e PERLÓ, M. Desconcentrar o descentralizar, mimeo, UNAM, 1987.