

# A descentralização pós-abertura

*Elites nem sempre estão preparadas para abrir mão do centro*

Quinze anos depois de os governos civis começarem a falar em um projeto de descentralização administrativa no País, uma pesquisa acadêmica está fazendo a primeira radiografia de quais são as disposições e condições reais dos municípios de porte médio (entre 50 mil e 200 mil habitantes) para assumir a execução de serviços à comunidade, como saúde, educação, saneamento, habitação, assistência e outros.

Com financiamento da FAPESP, o estudo, intitulado *Democracia, Administração e Governo Local*, faz parte de um consórcio internacional, o Democracy and Local Governance, em que 29 pesquisadores, distribuídos predominantemente em países europeus, mas também nos Estados Unidos e na Ásia, aplicam um questionário sobre percepções e atitudes dos governos locais. “O objetivo é estudar as mudanças no poder local e suas relações com o processo de transformação do País”, afirma a chefe do departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), Maria Hermínia Tavares de Almeida, uma das coordenadoras da pesquisa brasileira. “Foram escolhidas cidades de porte médio porque nelas é mais fácil observar alguns fenômenos.” Os resultados das pesquisas internacionais estão sendo colocados em um grande banco de dados disponível na Internet.

A pesquisa brasileira é a primeira da América Latina. “Em 1996, eles queriam alguém no continente e meu nome foi sugerido por um cole-



MIGUEL BOYAN

Maria Hermínia: detectando semelhanças nos valores e atitudes de elites locais e federais

ga da Universidade de Nova York, Adam Przeworski, ao coordenador do consórcio, Henry Teune, da Universidade de Pensilvânia”, diz Maria Hermínia. Os pesquisadores do Democracy and Local Governance formam uma rede voluntária e reúnem-se periodicamente em congressos internacionais para discutir suas experiências e comparar resultados. “Cada um deve buscar financiamento em seu país”, afirma a professora.

Maria Hermínia coordena o estudo juntamente com Elisa Pereira Reis, professora de sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). “Minha primeira pesquisa, que ainda está em andamento, tem como objetivo perceber quais são os valores e as atitudes das elites ligadas ao governo federal, ou seja, deputados e senadores”, relata Elisa. “O que estamos percebendo nessa pesquisa com elites locais é que existem algumas semelhanças entre elas e as federais, como, por exemplo, a valorização da liberdade e da igualdade – pelo menos no discurso”, complementa.

O primeiro ano de pesquisa, o de 1998, foi totalmente dedicado à aplicação dos questionários. “Recebemos R\$ 73,7 mil (posteriormente, foram liberados mais R\$ 2,5 mil), e com esse valor contratamos a Feedback, uma empresa de pesquisa de opinião que aplicou o questionário em uma amostra de 20 municípios, entrevistando 15 lideranças em cada cidade, umas governamentais, outras não”, conta a professora Maria Hermínia. “Acrescentamos ao *survey* algumas questões voltadas para a realidade brasileira. Como, por exemplo, perguntas sobre violência e segurança pública. Perguntávamos como eles se sentiam em relação às desigualdades sociais”, observa Elisa.

**Seleção** - Os 20 municípios foram selecionados aleatoriamente de um total de 241, com um desenho amostral feito por um profissional de estatística de modo a obter uma amostra significativa das cidades de porte médio no Brasil. Os Estados foram divididos em três grupos. O primeiro, o que tinha o maior número de muni-

cípios de porte médio; o segundo, um número menor; e um terceiro, com pouquíssimos. “Foram escolhidos 13 municípios do primeiro grupo, 3 do segundo e 1 do último”, relata Maria Hermínia. Algumas das cidades: Botucatu, Guaratinguetá e Mogi-Guaçu, em São Paulo; Candeias, na Bahia; Sapucaia do Sul, no Rio Grande do Sul; Jataí, em Goiás; e Caratinga, em Minas Gerais.

A escolha dos 15 entrevistados não foi aleatória. “Escolhemos por cargo ou representatividade na comunidade: desde o prefeito, o delegado, o vereador, o presidente de sindicato ou de associações empresariais, até o padre ou o presidente do Rotary Club”, explica Maria Hermínia.

Desde o início, as pesquisadoras estão contando com a ativa participação de Leandro Piquet Carneiro, um pesquisador carioca com doutorado na área de cultura política, experiente em técnicas de análises de dados de *survey* e que tem uma bolsa de pós-doutorado independente, também pela FAPESP, dentro do próprio projeto. A construção de bancos de dados, além da elaboração de bibliografias comentadas de temas correlatos à pesquisa, está a cargo de quatro bolsistas de iniciação científica, dois deles pagos pela Fundação.

**Um passo à frente** - A pesquisa desenvolvida por Maria Hermínia, Elisa e Carneiro deu um passo à frente em relação aos estudos feitos internacionalmente. “Desde o princípio nós achamos que uma pesquisa de valores e atitudes não era suficiente para explicar a hipótese do estudo, que era a de que lideranças mais pluralistas e democráticas tenderiam a ser mais localistas”, argumenta Maria Hermínia.

Os pesquisadoras decidiram, assim, investigar qual era a capacidade de gestão de cada município. Adapta-



As lideranças locais não aceitam que a educação seja responsabilidade dos municípios...



Estudo abrangeu 20 municípios brasileiros de porte médio, entre eles Guaratinguetá, SP

ram, para isso, o questionário de uma pesquisa piloto realizada pelo IBGE que avaliava as condições institucionais das cidades. “Foi uma grande sorte e coincidência eles terem feito esse estudo”, festeja Maria Hermínia. As pesquisadoras pretendem apresentar a nova abordagem aos outros pesquisadores do consórcio Democracy and Local Governance.

Entenda-se por capacidade de gestão não só o poder financeiro, que pôde ser levantado por Maria Hermínia na Secretaria do Tesouro Na-

cional (que há pouquíssimo tempo tem dados de orçamentos dos municípios de porte médio, segundo a professora), mas também características como grau de informatização das prefeituras, existência de conselhos, instrumentos de planejamento e outros. “Além disso, levamos em conta as normas constitucionais e a legislação complementar que estabelecem competências e atribuições dos três níveis de governo, já que estamos em um sistema federativo”, explica a professora.



RENATA JUBIANIAE

... mas consideram que saúde, assistência, saneamento e obras sejam de competência municipal

As pesquisadoras ainda levaram em consideração a distribuição da população por setor da atividade econômica e criaram alguns indicadores de capacidade municipal. “Na saúde, por exemplo, utilizamos os três tipos de adesão ao Sistema Único de Saúde (SUS): se o município está no tipo pleno significa que ele tem capacidade maior de assumir o serviço”, explica Maria Hermínia. Do mesmo modo, o tamanho da rede de escolas municipais e o índice de adesão ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), do governo federal, são indicadores da capacidade municipal de assumir a educação.

**Primeiras conclusões** - Uma das primeiras conclusões a que o estudo chegou, embora ainda esteja em uma fase de “juntar as peças do quebra-cabeça”, é que o fato de lideranças governamentais ou não-governamentais serem a favor genericamente da descentralização não significa que elas sejam a favor da descentralização de serviços específicos. “A educação, por exemplo, não é tida como um serviço que deve ser de responsabilidade local, nem a habitação”, conta Maria Hermínia. “Já saúde, assistência, saneamento e obras são conside-

rados de competência municipal”, complementa. Ao serem questionados sobre se os serviços deveriam ser de competência local, os entrevistados deviam dizer também se o município estava apto para tanto. “A questão do meio ambiente é a última preocupação para eles; nem chega a ser um problema”, avisa ela. “Já o saneamento, todos consideram que é obrigação do município e acham que têm capacidade para assumir.”

“Também não há diferenças de opiniões entre pessoas de partidos políticos diferentes”, conta. “A esquerda tende a ser um pouquinho menos municipalista do que o centro e a direita, mas a diferença é pouco significativa”, avalia. A pesquisa agora está passando pelo momento de tentar descobrir por que essas lideranças consideram determinados serviços de responsabilidade do município e outros não. “Já vimos que não são seus valores localistas que determinam isso.”

Para Elisa Pereira Reis, o estudo vai contribuir para fazer um perfil das elites locais atuais e compará-las com as existentes há 20 ou 30 anos. “Já podemos dizer que as elites atuais são mais descentralizadoras do que aquelas”, afirma. Uma semelhança entre as elites do passado e as atuais diz respeito à preocupação com a po-

breza do País. “Todos acham que é preciso se preocupar com a pobreza, mas ninguém toma a responsabilidade para si”, afirma Maria Hermínia.

Os pesquisadores calculam que o projeto *Democracia, Administração e Governo Local* se estenderá até o fim do ano 2001. Maria Hermínia e Carneiro já estão trabalhando sobre um *paper* que será apresentado no próximo congresso da International Association of Political Science (IPSA) e que faz parte do próximo relatório da FAPESP. “No fim do ano pretendemos lançar um livro com vários artigos”, afirma Maria Hermínia. •

#### PERFIS:

• MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA é chefe do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da USP. Defendeu tese de doutorado sobre a constituição da política trabalhista no Brasil. Sua tese de livre-docência chama-se *Crise Econômica e Interesses Organizados*. Ultimamente, tem estudado o federalismo e a descentralização de políticas sociais, além das políticas de privatização das empresas públicas.

• ELISA PEREIRA REIS é professora do Departamento de Sociologia da UFRJ. Defendeu a tese de doutorado *As Origens Agrárias do Autoritarismo no Brasil*. É Ph.D. em Ciência Política pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT).

• LEANDRO PIQUET CARNEIRO é bolsista de pós-doutorado no Departamento de Ciência Política da USP. É doutor pela IUPERJ, Rio de Janeiro.

Projeto: *Democracia, Administração e Governo Local*

Investimento: R\$ 76.200,00