

## **CAPACIDADE DE GOVERNO, INSTITUIÇÕES E DESCENTRALIZAÇÃO: um estudo empírico sobre governos locais no Brasil**

**Flávio da Cunha Rezende<sup>1</sup>**

### **1. Introdução**

Este artigo explora empiricamente a relação entre capacidade de governo e descentralização de políticas públicas em estruturas federativas fazendo uma aplicação para os Governos municipais do Recife e de Curitiba. Partindo de dados de finanças públicas municipais, o artigo desenvolve um modelo que relaciona a capacidade de governo à relação entre a política e a administração, ou seja, entre autoridade e habilidade. A questão de fundo que o artigo se propõe a trabalhar é a seguinte: em que medida os governos locais possuem capacidade de governo para potencializar políticas de descentralização?

O artigo desenvolve o argumento de que a capacidade de governo está relacionada ao desenvolvimento institucional, e este em muito depende de como os governos lidam com a permanente tensão entre habilidade gerencial e poder político, ou, em outros termos, entre política e administração. O modo específico pelo qual os governos locais desenvolvem instituições capazes de resolver esta tensão diz, em muito, o quanto a capacidade de governo está relacionada com a descentralização.

#### *1.1. O problema federativo: descentralização X coordenação*

Um dos principais problemas ligados a estruturas federativas está relacionado ao desenho adequado de instituições capazes de promover descentralização das políticas públicas, sem reduzir a

---

<sup>1</sup> Doutorando em Planejamento e Políticas Públicas pela Cornell University, financiado pela CAPES-BR. E-mail: fcr2@cornell.edu

capacidade dos Governos locais de governar. Dado que a descentralização de poder e autoridade, no interior de estruturas federativas, tende a alterar significativamente o papel e as responsabilidades dos governos locais, esta quase sempre apresenta dificuldades para garantir a adequada capacidade de governo, num contexto descentralizado.

Um dos principais dilemas vivenciados pela descentralização das políticas públicas, tanto na experiência brasileira quanto no plano internacional, reside no fato de elucidar como as administrações locais poderiam estar organizadas de modo a possibilitar que os processos de transferência de poder, autoridade do Governo central promovam maior equidade e justiça social na alocação e gestão de recursos públicos. Neste sentido, o problema seria o de entender quais seriam os elementos essenciais que as instituições locais teriam que apresentar de modo a fazer com que as virtudes da descentralização sejam maximizadas. Seriam os Governos locais capazes de garantir a governança, ou a boa governança. O argumento desenvolvido neste artigo é o de que isto depende, em muito, das instituições locais, e, estas têm a ver com a dinâmica entre política e administração como elabora Max Weber.

### *1.2. Governança e Instituições: a tensão entre política e administração*

Para o caso brasileiro, os resultados das experiências de políticas públicas descentralizadas desde 1988 têm sido diversos e multifacetados. Após quase uma década de implementação de políticas públicas descentralizadas, um número considerável de governos locais experimentam um conjunto de obstáculos – administrativos, financeiros, gerenciais, institucionais, políticos – que têm limitado em muito a capacidade destes, em promover políticas públicas que correspondam às expectativas das coletividades locais. Apesar de a descentralização, naturalmente, gerar demandas por melhores Governos locais, um conjunto amplo de experiências empíricas em setores diferenciados de políticas públicas tem demonstrado uma diferenciada resposta dos governos locais à descentralização. Enquanto algumas experiências exitosas têm dado sinais de que os Governos locais podem relacionar positivamente capacidade de Governo e descentralização, outras têm demonstrado com nitidez serem casos polares opostos. Alguns estudos de casos em políticas setoriais, conjunto de políticas, ou mesmo em casos comparativos interpúblicas ou inter-regionais, têm mostrado como é problemático

explicar o *fator diferencial* entre relações positivas ou negativas entre descentralização e capacidade de Governo local. Um conjunto de fatores tem sido apontado para explicar tal relação, tais como vulnerabilidade institucional das organizações ao mundo político; renovação das elites, modernização institucional; adequada gestão financeira, integração a mercados nacionais e ou internacionais, grau de inovação, entre outros.

Neste artigo, levantando a idéia de que as *instituições importam*, exploraremos a idéia de que dois Governos locais G1 e G2 podem apresentar diferenciadas relações entre descentralização e capacidade de governo em função de suas diferentes formas de resolver e lidar com a permanente tensão entre habilidade e a autoridade (Thompson, 1964), ou tal qual como formulado por Weber entre política e administração, relação que melhor representa a natureza das instituições. A idéia apresentada é que quanto maior o hiato entre estas – política e administração –, menor seria a capacidade de governo, e portanto menor seria a possibilidade de que a descentralização seja virtuosa. O entendimento de como os governos conseguem desenvolver instituições capazes de reduzir o hiato entre a autoridade política e a habilidade gerencial é fundamental para gerar capacidade de governo e é, ao nosso entender, a pista central para relacionar descentralização e capacidade de governo. O aumento da “performance” dos governos está fundamentalmente ligado ao dilema de como promover a habilidade – técnica, gerencial, administrativa, operacional — de lidar com os problemas e novas demandas geradas pela descentralização, sem perder de vista o aumento da autoridade, ou seja, de fazer valer o uso dos sistemas políticos, das instituições e das leis para garantir a boa governança local. Com efeito, seria possível compatibilizar o aumento simultâneo da habilidade gerencial e da autoridade política? E, em caso positivo, que custos associados emergem desta possibilidade? A questão dos custos de lidar com a tensão entre habilidade e autoridade é outro ponto inovador deste artigo.

Partindo de dados empíricos de gastos públicos municipais de dois governos municipais brasileiros, e definindo “financeiramente” habilidade e autoridade, este trabalho pretende explorar preliminarmente tal relação, considerando dois casos largamente conhecidos no Brasil: Recife e Curitiba, e que mostram resultados agregados completamente distintos em termos dos resultados com a

descentralização. Enquanto o Governo municipal de Curitiba tem sido um exemplo de gestão municipal para a América Latina, com um nível de qualidade na oferta e gestão das políticas públicas, o Recife tem sido um caso oposto. O artigo explora o argumento de que estes governos agregadamente respondem diferenciadamente o problema entre política e administração.

O entendimento da capacidade diferencial dos governos locais, frente a processos de descentralização, pode ser um caminho para superar as visões tradicionais de que a descentralização *per se* é um processo que conduziria ao melhor governo, sobretudo em sistemas federativos dotados de elevadas desigualdades regionais, como é o caso brasileiro. O diferenciado poder que administrações locais teriam de lidar com o funcionamento e comportamento de suas estruturas de governo poderia explicar com melhor precisão padrões diferenciais de resposta dos Governos locais a processos de descentralização de políticas públicas.

A recomendação de fundo que emerge do argumento institucional desenvolvido aqui é o de que o *design* de instituições adequadas – quais sejam aquelas capazes de reduzir a tensão entre política e administração – é o fator decisivo. O uso da dimensão institucional aqui utilizado se relaciona ao modo diferencial como Governos locais lidam e respondem ao permanente dilema entre habilidade e autoridade, ou entre gestão política e gestão administrativa, que ocorre em qualquer gestão local num contexto descentralizado. Ao entender e mensurar empiricamente as variáveis habilidade e autoridade, estaremos indo na raiz do argumento de que as instituições importam para o funcionamento da descentralização e da democracia, o que está em sintonia com autores como Putnam em seu clássico estudo empírico do caso de Governos locais em *Making Democracy Work*.<sup>2</sup>

Em assumindo que as instituições importam para explicar capacidade de governo e descentralização, estamos indiretamente conduzindo a generalização de que tal relação depende do aparato institucional em que a descentralização ocorre e, mais amplamente, estamos argumentando que a capacidade diferencial que os Governos locais enfrentam está relacionada ao clássico problema de coordenação entre o político e o administrativo.

---

2 - An excellent example of the comprehension on how the local traditions matter in the promotion of the decentralization and democracy can be seen in Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey. Princeton University Press.

## 2. Thompson e o Dilema das Organizações

Victor Thompson (1961)<sup>3</sup> formula a tensão permanente entre habilidade e autoridade, a qual ele considera ser um dos principais impasses para qualquer organização formal. Para ele, dado às mudanças tecnológicas<sup>4</sup>, o hiato entre habilidade e autoridade é a força motriz das organizações e o seu principal problema. Para Thompson, a tensão entre habilidade e autoridade resulta da modernização e especialização inerente às organizações sociais e econômicas que operam sob formatos hierárquicos. Na medida em que o grau de especialização se eleva, numa organização, a tensão entre autoridade e habilidade se eleva. Organizações estão *permanentemente* devotando suas atenções para “como lidar com tal problema”, e quando pensado para os Governos locais, esta questão se coloca da seguinte maneira: como podem os Governos locais aumentar suas habilidades – competências técnicas, gerenciais, administrativas, e.g – sem perder a sua autoridade política para desempenhar suas mais preferidas políticas públicas? Para o caso brasileiro, este problema aparece de modo visível, e os Governos locais têm tido que desempenhar suas novas funções e ao mesmo tempo lidar com os novos imperativos de autoridade política para realizá-las. O desafio para os governos locais tem sido o de estabelecer novas formas institucionais destinadas a garantir a descentralização.

A natureza do problema levantado por Thompson tem profunda ligação com a relação entre *governance* e descentralização, e sobretudo na medida em que ele serve para explicar como a capacidade administrativa dos governos locais está relacionada ao *design* de instituições. A essência da questão levantada por Thompson está presente no problema da *gap hypothesis* formulado por Huntington em *Political Order in Changing Societies* (1968) para explicar o problema da instabilidade de regimes políticos. Para Huntington, a instabilidade de regimes está diretamente relacionada ao *gap* entre a mudança gerada pela modernização econômica e o desenvolvimento institucional em qualquer escala de Governo. Para ele, quanto mais intenso é o hiato entre estas duas forças maior seria a possibilidade de erosão dos regimes políticos. Na formulação huntingtoniana, a explicação para instabilidade de regimes decorre

---

3 - Thompson, Victor A (1961)., *Modern Organizations*. The University of Alabama Press.

4 - Tecnologia aqui entendida como sendo o modo com que uma organização realiza suas atividades e funções, mobilizando recursos e estruturas para atingir os seus propósitos.

da progressiva falta de habilidade que os sistemas institucionais têm para lidar com as demandas coletivas geradas pelo progresso econômico e social. Quando transposto para o problema dos Governos locais, o tipo de problema levantado pela *gap hypothesis* aparece como crucial, na medida em que a tensão entre descentralização e *governance* se relaciona ao descompasso entre as instituições locais e sua capacidade de lidar com as inovações promovidas pela devolução e delegação de poder e autoridade no interior dos sistemas federativos.

### 3. Modelando a Capacidade de Governo

Nesta seção, com base em dados de gastos públicos locais, se pretende mensurar empiricamente e analisar a capacidade de governo de acordo com as duas variáveis formuladas por Thompson (1961). A capacidade de governo seria representada pela tensão entre habilidade e autoridade.

A capacidade de governo para um Governo local qualquer será aqui entendida como sendo a diferença entre Habilidade (H) e Autoridade(A), i.e.,  $AC = H - A$ . Habilidade e Autoridade serão ambas, quantificadas, com base em dados anuais de finanças públicas, tomadas como *proxies* para entender tais variáveis. A Autoridade (A) seria representada como a soma de duas autoridades: a) a autoridade (Atr) que o Governo local recebe do Governo central em termos da partilha de recursos nacionais, a qual se representa pela relação entre o total das transferências governamentais e o total dos gastos públicos locais; b) a autoridade (Atax) dada pelos cidadãos ao Governo local via pagamento de impostos e taxas, o qual é representado pela relação entre a receita tributária e a arrecadação total. Nestes termos, seria representada por  $A = Atr + Atax$ .

A habilidade (H), por outro lado, é definida como sendo a capacidade de um Governo local de implementar novas funções – políticas e programas – com os recursos humanos, técnicos, físicos e materiais da burocracia local. Empiricamente, ela será mensurada através da relação entre os investimentos executados em novos programas, políticas e projetos, e o total do gasto em administração e planejamento com a administração local disponível para o desempenho das atividades necessárias. Deste modo, H será entendida como a relação entre os investimentos em novos projetos, programas, ou políticas, (INV), e os gastos em administração e planejamento (A&P). A variável investimento – INV se mostra uma *proxy* para representar

a habilidade dos Governos locais em promoverem novas atividades e funções dados os recursos administrativos e de planejamento existentes. Por outro lado, os gastos em administração e planejamento (A&P) demonstram um razoável indicador para representar os esforços da administração local para melhorar suas capacidades via planejamento e gerenciamento. Formalmente, a Habilidade (H) =  $INV/A \& P$  (%)

Adicionalmente, para um dado nível de capacidade de governo estou associando um custo C. Este custo é representado pela seguinte proxy: a soma entre os custos do Governo local de manter a burocracia funcionando e o equilíbrio orçamentário. O custo de manutenção (Cm) será representado pela relação entre as despesas com pessoal e o total das despesas, o qual representa uma *proxy* para indicar os custos necessários para manter a estrutura administrativa em funcionamento para promover políticas públicas locais, quaisquer que estas sejam. Por outro lado, os custos de equilíbrio fiscal (Cef) são representados pela relação entre as despesas totais e os gastos totais.

#### **4. Capacidade de governo: os casos empíricos do Recife e de Curitiba (1983-1994)**

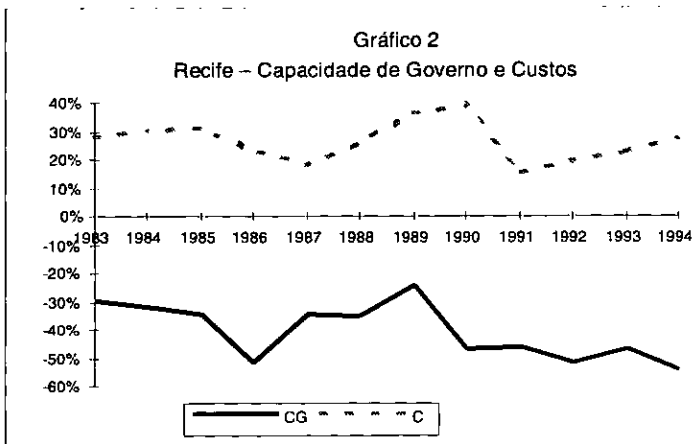
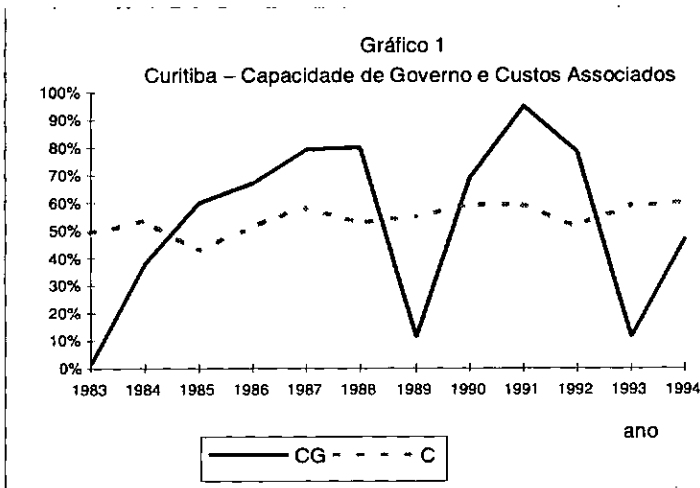
A aplicação deste modelo para os casos dos Governos locais do Recife e de Curitiba<sup>5</sup>, para o período 1983-1994 são apresentados nos gráficos 1 e 2 a seguir. As séries temporais apresentadas indicam que a capacidade de governo para os dois Governos locais são completamente diferentes. Em Curitiba, a capacidade de governo é sempre positiva no período. Isto significa que a administração local foi capaz de aumentar sua habilidade comparando-se à autoridade. No período 1983-1988, antes da entrada da democracia e da descentralização, a capacidade de governo aumentou numa taxa acelerada, mostrando que quando a atividade política aumenta, a habilidade administrativa e gerencial diminui consideravelmente. Por outro lado, no Recife a curva se mostra com uma tendência completamente oposta. A capacidade de governo diminui consideravelmente, e é sempre negativa, contrastando com o caso de Curitiba. Curiosamente, ao mesmo tempo em que a capacidade de governo é negativa, os custos associados se mantêm a uma taxa

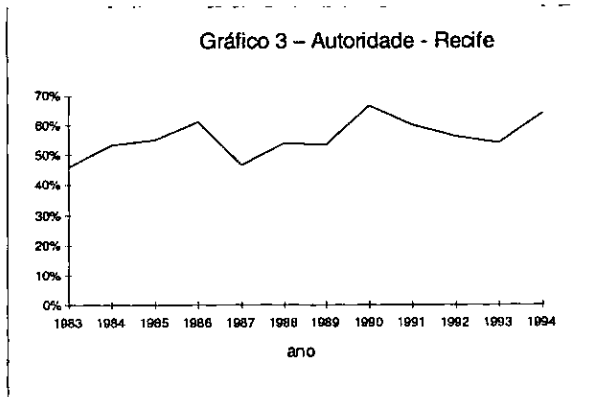
---

5 - Todos os dados utilizados são extraídos da publicação STN. *Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais*. Brasília.

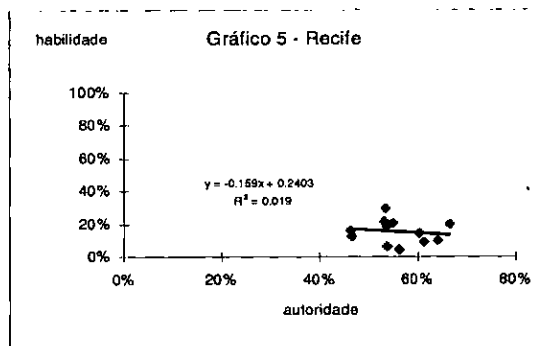
elevada, o que ilustra as dificuldades de promover a descentralização. Esta queda acelerada pode ser explicada por duas vias: primeiro, por um declínio da habilidade, ou pelo aumento da autoridade.

Como o gráfico 3 revela, a variável autoridade aumenta a uma taxa lenta, indicando fundamentalmente que a administração do Governo municipal não se mostrou capaz de promover a devida habilidade para contrabalancear este aumento. A evidência empírica fornecida aqui é que estas duas administrações se comportam diferentemente no contexto da descentralização. A diferença na capacidade que cada uma das administrações em lidar com este dilema é pivotal para explicar possíveis respostas à descentralização, como o argumento desenvolvido aqui coloca.





No sentido de entender melhor as relações entre as variáveis para os dois casos, estaremos apresentando nos gráficos 4 e 5 a seguir, a relação estatística entre as variáveis habilidade e autoridade. Enquanto que no caso do Recife o coeficiente de regressão entre tais variáveis, considerando este pequeno número de dados da série<sup>6</sup>, é quase nula ( $r^2 = 0.019$ ), em Curitiba, apesar de estas estarem fracamente relacionadas, se verifica um aumento na variável autoridade, o que implica uma correspondente diminuição na habilidade. Estes dados revelam, ainda de forma tênue, que no caso do Recife, as instituições – a relação entre política e administração, como aqui formulado – são mais indiferentes à mudança, i.e., apresentam poucas mudanças. No caso de Curitiba, fica mais evidente que o político e o administrativo apresentam uma relação mais bem definida, podendo explicar porque os casos descentralizados podem ser mais exitosos.



6 - Estudos com séries mais longas podem refinar estatisticamente tal relação.

## 5. Conclusões

Os dados aqui levantados são claros na direção do argumento institucionalista de que as instituições importam para explicar o sucesso da descentralização, e por conseguinte, da boa governança local. O modo pelo qual os Governos locais são capazes de gerar instituições que possam lidar com a tensão entre política e administração é fundamental para entender a capacidade de governança local. Os dados aqui mostram que o caso de Curitiba é completamente diferente do caso do Recife, sendo um indicador de que os Governos locais se mostram diferentemente capacitados para aprofundar a boa descentralização e o bom governo. Em desvendando empiricamente as diferentes capacidades de governo, os analistas podem desenhar políticas mais efetivas para lidar com a descentralização, e até mesmo explorar com maior precisão o clássico problema dos limites da descentralização. O curioso é que diversos analistas brasileiros ainda não se atentaram para tal ponto, e se dividem entre aqueles que vêem a descentralização como um potencializador das virtudes, e outros como um caminho para práticas clientelísticas que minam o bom governo. Neste esforço primeiro, eu mostro empiricamente que as instituições importam, e que a tensão entre política e administração, e, sobretudo, nos custos associados, é que se pode entender mais precisamente o fator diferencial, ou o divisor de águas entre casos bem-sucedidos ou não. Em afirmando que uma melhor capacidade de governo, definida conquanto a diferença entre habilidade e autoridade, levaria em tese a um maior potencial para a efetividade e resolutividade das políticas descentralizadas, eu não estou minando as potencialidades da descentralização, mas, apenas tentando elucidar um ponto até então inexplorado na já vasta literatura sobre o assunto, qual seja aquele de dizer que a combinação adequada de política e habilidade é fundamental, segundo Weber e Thompson. As organizações e os Governos locais vivenciam este dilema em qualquer tempo, e o bom governo parece ser aquele que melhor potencializaria a solução deste dilema. O modo específico como tal dilema está presente nas administrações locais parece ser um campo fértil para futuras pesquisas considerando várias escalas de governo, e incorporando modelos mais sofisticados do que o aqui utilizado para este estudo preliminar. A investigação das capacidades dos Governos locais parece ser de fundamental importância para o avanço do debate em curso sobre a descentralização e sobre o papel do Estado no Brasil e no

plano internacional. Ao entender tal questão se pode caminhar com mais segurança sobre as potencialidades do federalismo, sobretudo em termos de sua capacidade de superar as desigualdades e desequilíbrios regionais, como é o caso brasileiro. Sem um foco nas capacidades locais, em termos de como o dilema central apresentado aqui, pouco se pode dizer sobre os limites da descentralização, e sobretudo responder ao problema de como promover estratégias de descentralização e ao mesmo tempo garantir as virtudes da boa governança. No caso brasileiro, tal problema parece de fundamental importância para entender os limites e as virtudes da descentralização. Nem todos os Governos locais suportam os custos associados gerados pelas novas funções a desempenhar com a descentralização. Com efeito, a descentralização pode gerar efeitos perversos de aprofundamento das práticas clientelistas, reduzindo as virtudes potenciais da descentralização. Parece um quase consenso no Brasil de que descentralizar apenas pouco importa, mas, que os Governos locais têm um papel central no *design* das instituições que irão conduzir as políticas descentralizadas. Com efeito, pode-se dizer que o papel estratégico que os Governos locais, sobretudo os municipais, irão desempenhar no novo federalismo pode tanto levar a boa governança quanto à ingovernabilidade local. No caso brasileiro, dado as fortes diferenças regionais, e de precária distribuição de renda, a performance dos Governos locais é tremendamente diferenciada.

Como evidenciado pelos dados empíricos apresentados, Recife e Curitiba representam casos polares, e isto está explicado parcialmente pelo modo com que as instituições, entendidas a partir de variáveis estruturais, contribuem ou não para uma maior capacidade de governo. A performance e a capacidade dos Governos locais são dependentes de fatores como cultura local, organização social, cultura e práticas políticas, economia e a história, as quais se reduzem, ao menos em parte, no modo em que política e administração estão organizadas no funcionamento das estruturas burocráticas locais. Estes fatores são decisivos para entender os fatores potenciais para a boa governança local.

