

# Fichamento para a disciplina de de Governança Pública, Democracia e Políticas no Território

Caio César Carvalho Ortega

20/05/2020

## Prólogo

O propósito do presente trabalho é realizar o fichamento de um capítulo do livro “Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais”, intitulado “Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil”, de autoria de [Brandão \(2011\)](#) para a disciplina de Governança Pública, Democracia e Políticas no Território (ESHT008).

## 1 Fichamento

O capítulo uma discussão em torno do reescalonamento estatal e da estatalidade, que objetiva “contribuir para a formulação de estratégias territorializadas de desenvolvimento mais consistentes e efetivas” ([BRANDÃO, 2011](#), p. 116), sendo que o termo **estatalidade** pode ser compreendido como conjunto de relações sociais distintivas incorporadas ou expressas através das instituições do Estado ([BRENNER, 2004](#) apud [BRANDÃO, 2011](#), p. 115).

Há particularidades envolvendo as especificidades do pacto federativo, que demandam olhar para o “federalismo, enquanto pacto territorial de poder”, para tanto, é preciso “realizar as mediações teóricas e históricas necessárias entre: as escalas espaciais, os níveis de governo e os âmbitos de poder” ([BRANDÃO, 2011](#), p. 116).

Entre os aspectos peculiares do federalismo brasileiro, [Brandão \(2011, p. 116–117\)](#) elenca a estruturação do poder central “antes dos poderes das instâncias subnacionais”, além de um histórico que oscila “entre centralismo autoritário e mandonismo oligárquico regional e localista”, cujo saldo favoreceu a concentração do poder central ante “interesses dispersivos e pouco conciliáveis de um país continental e com marcantes heterogeneidades estruturais (regionais, produtivas, sociais, culturais)”.

[Brandão \(2011, p. 117\)](#) aponta uma série de desafios envolvendo o pacto federalista brasileiro, que envolvem dimensões socioespaciais, como o território vasto e continental, embora desigual e imaturo (o autor fala em “nação em construção”), o que exige muitos recursos públicos e acaba se traduzindo numa conjuntura sempre precária. A exigência de muitos recursos públicos, segundo [Affonso e Silva \(1995](#) apud [BRANDÃO, 2011](#), p. 117), esta transferência entre regiões é fundamental para sustentar a estrutura de poder não só entre as esferas de governo, mas também da própria unidade federativa, sendo que as relações complexas envolvem:

- Sistema de representação política dos estados;
- Distribuição de encargos entre União, estados e municípios;
- Ordenamento jurídico-federativo da Nação.

Para [Brandão \(2011, p. 117\)](#), existe uma confusão na estruturação do pacto devido à ocorrência de múltiplos processos distintos e simultaneamente imbricados:

O enfrentamento dos desafios para a constituição de novo modo de relacionamento entre os poderes central, regional e local e o próprio debate destas questões no Brasil foi tornado confuso e pouco conclusivo, pois três processos distintos, mas que se imbricaram no curso do processo histórico, se desataram ao longo da década de 1980: os processos de liberalização econômica dos países centrais; o processo de redemocratização brasileiro e a profunda crise fiscal, financeira e de legitimidade do Estado.

A partir dessa introdução, [Brandão \(2011, p. 117\)](#) argumenta que a discussão envolvendo o pacto alimenta uma utopia, que, se bem sucedida, significaria implantar um processo de descentralização administrativa, fiscal e política, o que envolve um discurso cujas bases balanceiam eficiência e eficácia “na operação do aparato estatal, provisão, com equidade, de bens e serviços públicos e promoção de mecanismos redutores das assimetrias regionais”. Em relação à ideia de utopia de [Brandão \(2011\)](#), tomo a liberdade de citar ([AZEVEDO; GUIA, 2015, p. 104](#)), por considerar que há relevância em relação à discussão:

Como se viu, devido à tradição fortemente centralista do período militar, criou-se, nos primeiros anos da Nova República, um mito a respeito do processo de descentralização em políticas públicas, que passou a ser visto quase como sinônimo de gestão democrática, sendo considerado a priori algo desejável e capaz de proporcionar maior eficiência na formulação e implementação de políticas públicas. (...) Embora a descentralização em certas ocasiões possa ser mecanismo importante para maior eficácia, transparência e acesso a serviços e equipamentos urbanos, especialmente para a população carente, é terapia que não pode ser generalizada, estando longe de ser uma panaceia aplicável em qualquer caso.

Outra questão importante, colocada a partir de uma visão “furtadiana”, diz respeito aos entraves ligados ao pacto federativo, “conciliação dos interesses intra e inter-regionais de natureza fragmentária”, cooperação e solidariedade em níveis mínimos ([BRANDÃO, 2011, p. 118](#)). A visão de Celso Furtado, que permeia o texto, diz respeito à estruturação de um projeto funcional de desenvolvimento, que não seja um simples receituário genérico e concebido para realidades distintas da brasileira, mas que valorize as especificidades e permita a redução do exército de reserva de mão de obra, inserindo massivamente a classe trabalhadora numa economia desenvolvida e competitiva, em outras palavras, o pacto atual, devido aos interesses difusos e de difícil conciliação, é um entrave para um projeto coeso de desenvolvimento nacional.

[Brandão \(2011, p. 118\)](#) aponta que “a longa construção do pacto federativo brasileiro jamais valorizou a riqueza de nossa diversidade e sempre foi marcada pelo conservadorismo”. O pacto não funciona adequadamente para bem tributar e bem distribuir recursos, ligada a três tarefas de ([BRANDÃO, 2011, p. 119](#)):

1. Distribuição de competências tributárias;
2. Transferências intergovernamentais; e
3. Atribuição de encargos entre as esferas de governo.

Para países continentais como o Brasil, [Brandão \(2011, o. 119\)](#) sugere que “o modelo de competências concorrentes parece adequado e há a necessidade de ponderáveis transferências compensatórias”. Infelizmente falta capacidade técnica, evidenciada no pós-1988, que dificulta descentralizar competências, distribuir receitas e desenvolver estratégias de médio e longo prazos ([BRANDÃO, 2011, p. 120](#)).

Particularmente, como interessado pela temática da metropolização e de fenômenos ainda mais complexos que surgem espacialmente no bojo da complexificação econômica e urbana, é mister não deixar de apontar que o atual pacto federativo comprometeu a autonomia dos estados, o que por si só esbarra na questão do financiamento, como muito bem apontou [Prado \(2003 apud BRANDÃO, 2011, p. 120\)](#) se valendo de fonte secundária. Também sobre financiamento, [Azevedo e Guia \(2015\)](#) pode ser oportuno de ser citado:

Em qualquer política pública, duas questões de grande centralidade para a análise de seu potencial de confiabilidade e de seu impacto na sociedade são, respectivamente, a explicitação das fontes de financiamento disponíveis e o conhecimento da sua clientela-alvo. Em termos de aporte financeiro, apenas em três dos 26 estados brasileiros as Constituições determinam rubricas e/ou mecanismos específicos de co-responsabilidade dos governos estadual e municipais voltados para garantir recursos destinados às funções de interesse comum. ([AZEVEDO; GUIA, 2015, p. 103](#))

Em seguida, [Brandão \(2011, p. 122\)](#) propõe “alguns elementos teóricos e metodológicos para a formulação de pactos territoriais’ para contextos institucionais e territoriais como o do Brasil. São eles ([BRANDÃO, 2011, p. 122–131](#)):

- Contratualização em escala (regional, metropolitana), que pode diminuir riscos e conferir estabilidade (em termos de acordos políticos, porém isto exige mecanismos de incentivo em âmbito federal);
- Estabelecimento de acordos regionais e locais;
- Criação de agências de desenvolvimento;
- Busca por arranjos institucionais com governança alternativa e solidária, sem competências superpostas e baixa transparência em situações de conflito;
- Fortalecimento de inovações associativas, como consórcios e comitês, que permitem ganhos de escala e estão voltados à solução de problemas concretos;
- Busca por mecanismos de cooperação federativa que superem a lógica da competitividade em prol da cooperação;
- Equilíbrio entre arranjos contratualizados e informais, uma vez que a informalidade pode sedimentar o caminho para a formalização posterior, numa atmosfera de menor tensão entre os entes;

- Desenvolvimento de técnicas capazes de envolver um “processo delicado de aprendizado conflituoso”, exigindo ações ágeis, potentes, sistemáticas e disparadas em várias direções escalares;
- Reconstrução da participação, tanto em espaços públicos, quanto em canais de comunicação;
- Estímulo à diversidade de atores para romper com forças desarticuladoras;
- Capacitação da burocracia, em termos materiais e humanos;
- Definição de uma escala supralocal, para superar a pressão imposta pela escala do território em arranjos como consórcios;
- Melhorar o suporte infraestrutural e reestruturar o Padrão de Oferta de Bens e Serviços.

## Referências

AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *A federalização em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. Citado na página 1.

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. M. dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. de (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 97–110. Parte I. Disponível em: <[http://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/metropoles\\_coesao\\_fragmentacao\\_2edicao.pdf](http://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/metropoles_coesao_fragmentacao_2edicao.pdf)>. Citado 2 vezes nas páginas 2 e 3.

BRANDÃO, C. A. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 115–135. Citado 3 vezes nas páginas 1, 2 e 3.

BRENNER, N. *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004. Citado na página 1.

PRADO, S. (Org.). *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: Fundap, 2003. Citado na página 3.