

Federalismo e descentralização: um novo pacto entre o Estado e a sociedade na Venezuela

Rafael de la Cruz*

Sumário: 1. Introdução; 2. Um pouco de história; 3. Uma sociedade cada vez mais forte; 4. Um Estado com má fama; 5. A descentralização como forma de regulação das relações entre a sociedade e o Estado.

Palavras-chave: federalismo; descentralização; pacto social.

Desenvolvimento político e econômico da sociedade venezuelana. O comportamento da nova sociedade venezuelana: autonomia em relação aos partidos e ao Estado; capacidade de produção de objetivos e mobilização da opinião pública; tendência descentralizadora; aumento da participação; heterogeneidade.

Federalism and decentralization: a new pact between State and society in Venezuela

The article describes the amazing political and economic development of the Venezuelan society in recent years: from a feeble and depend civil society to a new situation characterized by the emergency of social projects with a high degree of autonomy in face of the State. It is also affirmed that the State reform has provided it with a public framework potentially sufficient to strengthen its stature, enabling it to get rid of the majority of defects accumulated by the the official machinery during the last decades.

1. Introdução

Federalismo era uma palavra que lembrava, na América Latina, velhas querelas entre caudilhos regionais do século XIX. Soava também como uma aspiração utópica, que teve que ceder diante de regimes centralizados e, posteriormente, populistas, os quais conseguiram unificar as nações do continente e criar o Estado moderno.

Contudo, há poucos anos na Venezuela, o federalismo adotou um significado contemporâneo e de interesse vital para a democracia. Ante o desmoronamento das formas centralizadas de governo e o desprestígio dos partidos, o conceito federal de organização das instituições e espaços públicos está adquirindo uma força impossível de conter. O federalismo constitui uma forma de negociação dos assuntos públicos na qual é atribuído papel essencial aos interesses e objetivos das comunidades. A descentralização, em suas facetas políticas, administrativas e fiscais, é o instrumento para dar forma ao Estado federal. A eleição de autoridades nos estados e municípios, a distribuição de competências e serviços entre os governos nacional, regionais e locais, e o estabelecimento de um sistema tributário em que cada nível governamental tenha responsabilidades definidas são as

* Doutorado em economia, mestrado e licenciatura em sociologia política pela Universidade de Paris. Foi diretor de descentralização da Comissão Presidencial para a Reforma do Estado do Governo da Venezuela e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Capacidades Gerenciais do Estado. Atualmente é professor e coordenador do Centro de Políticas Públicas do Iesa. (Endereço: Instituto de Estudios Superiores de Administración. Apartado de Correos 1.640, Caracas 1.010-A, Venezuela.)

estruturas básicas sobre as quais se está pressupondo uma nova forma de fazer política na Venezuela, um novo pacto da sociedade para autogovernar-se.

2. Um pouco de história

Os acontecimentos que se produziram nas principais cidades da Venezuela, em fevereiro de 1989, nos colocaram diante da profecia cumprida. Habitantes de bairros populares, juntamente com outros de regiões menos populares, saquearam lojas e estabelecimentos comerciais, na presença de forças de segurança. A pilhagem, associada ao desrespeito à autoridade do Estado, pode ser atribuída a muitas causas. Seria um erro culpar exclusivamente a recessão econômica e as dificuldades que o pagamento da dívida impõe aos países latino-americanos. O cinismo e a falta de solidariedade social revelados por aqueles atos de vandalismo foram também resultado de anos de cínica pilhagem da administração pública, assim como da incapacidade de alguns setores para entender que não se pode alcançar a estabilidade política e econômica em meio a uma desigual distribuição da riqueza.

Isso posto, é ainda mais preocupante o duro golpe que aqueles eventos e as posteriores tentativas de golpe, em 1992, representaram para as instituições democráticas em um país que, na América Latina, ostenta o raro privilégio de ter desfrutado de tais instituições por quase quatro décadas. Se algo é revelado pela emergência das turbas, é a desconfiança de alguns grupos sociais quanto à utilidade do diálogo e do debate.

Uma das causas mais profundas da deslegitimação do regime é o fato de boa parte da população se sentir indefesa diante de um Estado que não lhe prestava contas e de um sistema eleitoral em que, salvo para eleger o presidente da República, se votava por listas de partidos que não especificavam os nomes dos candidatos a vereadores, deputados e senadores.

Em uma situação dessa natureza, já visível há vários anos e que apenas se tornou aguda ante os acontecimentos daquele fevereiro, é enorme a tentação de fazer o sistema político retroagir às formas mais repressivas e centralizadas de poder.

Paralelamente a esse perigo, o governo da Venezuela criou a Comissão Presidencial para a Reforma do Estado (Copre) em 1985, integrada por representantes dos diversos partidos políticos, agremiações, associações empresariais e sindicais, universidades e associações comunitárias, com a finalidade de rever e propor a reestruturação das relações existentes entre o Estado e a sociedade venezuelana.

A conclusão mais importante a que chegou a Copre pode ser sintetizada na idéia de que as dificuldades de legitimação do sistema político obrigam ao aprofundamento da democracia. Nesse sentido, propôs-se que os governadores dos estados, que até 1989 eram designados pelo presidente da República, fossem eleitos pelo povo. Insistiu-se também na criação da figura do prefeito, velha tradição espanhola desaparecida na Venezuela, com o fim de separar o Poder Legislativo e o Poder Executivo nos conselhos municipais. Foi igualmente formulado um sistema eleitoral uninominal para os conselheiros municipais, aumentando-lhes a responsabilidade pessoal ante os eleitores. Essas propostas converteram-se em leis, com uma notável resistência de alguns estamentos políticos, mas com maciço apoio de numerosos setores da população, que pressionaram até que esses objetivos fossem atingidos. A lei de descentralização e transferência de competências, juntamente com as reformas jurídicas relativas aos sistemas de eleição de governadores,

prefeitos, conselheiros, deputados das assembleias legislativas dos estados e deputados e senadores da República e a reforma da lei do regime municipal foram aprovadas entre 1988 e 1992.

As primeiras eleições de governadores e prefeitos realizaram-se em dezembro de 1989, transformando radicalmente os mecanismos de representação. Os mandatários regionais e locais estão submetidos a controle eleitoral e às pressões cotidianas dessas mesmas comunidades que dificilmente encontravam interlocutores na administração pública anterior. Esse controle pôde ser verificado nas segundas eleições regionais e municipais de 1992, nas quais a correlação entre a reeleição das autoridades e a qualidade de sua gestão foi muito alta, e se verificou a derrota de muitos dos governadores e prefeitos que tiveram menor sucesso em seu trabalho, ou que mostraram menos interesse no desenvolvimento da descentralização.

No atual momento de nossa história, não podemos temer a destruição do Estado-nação. Sua existência é um fato consumado e sólido. Mais preocupante é que o sistema político seja incapaz de transformar-se para enfrentar os dois mais sérios desafios para o país. Por um lado, a democracia atravessa neste fim de século uma dura prova de sobrevivência. Mais de 35 anos depois de ter deixado para trás a última ditadura, as diversas forças da sociedade devem encontrar um novo equilíbrio entre liberdade, eficiência e equidade. Sabemos que nenhum regime de fato pode garantir uma forma de governo melhor que a democrática, mas essa convicção não nos imuniza contra os autoritarismos seculares de nosso continente. Só um rejuvenescimento da própria democracia será capaz de fazer isso.

Por outro lado, a Venezuela, assim como o restante da América Latina, só poderá competir por um lugar razoável na nova ordem mundial dos grandes blocos econômicos, da superabundância de informação e dos fenômenos sociais multicêntricos se se reestruturar num esquema de instituições flexíveis, inovadoras e capazes de dar resposta rápida às oportunidades. Gerar um ambiente propício para aproveitar os desafios da globalização requer organizações privadas e públicas igualmente flexíveis, inovadoras e descentralizadas. De nada serviria estimular o desenvolvimento de empresas e associações privadas com tais características se essa mudança transcendente não fosse acompanhada de outra igualmente profunda no setor público. O choque entre os dois mundos seria inevitável e desastroso.

Um novo pacto federal abre espaços para enfrentar os grandes desafios já descritos. Quanto à democracia, torna mais sólido o vínculo de representatividade entre a sociedade e os eleitos para exercer funções públicas. Não se trata apenas do fato de a descentralização abrir a possibilidade da escolha de melhores representantes. O que sucede também é que esses estão mais próximos de suas comunidades e ficam mais vulneráveis a elas. Quando a ação de governo é transparente para os eleitores, a democracia renasce com novo alento. De fato, a existência de governadores e prefeitos eleitos na Venezuela aumentou sem dúvida a resistência das instituições democráticas às tentativas de golpe de Estado de 1992. Do mesmo modo, a descentralização é a melhor garantia de que as iniciativas privadas encontrarão eco e apoio nos governantes locais, que têm mais possibilidades de tomar decisões rápidas e próximas das necessidades específicas. O peso das burocracias centralizadas faz mal tanto às empresas como aos governos, em um mundo cambiante e cada vez mais complexo. Contudo, nada do que foi dito terá sustentação se não existir no país uma sociedade forte, capaz de planejar seus objetivos estratégicos e de aumentar seu controle sobre o Estado.

3. Uma sociedade cada vez mais forte

O desenvolvimento político e econômico da sociedade venezuelana tem sido um dos mais interessantes, nos últimos anos, na América Latina. De uma sociedade civil débil e dependente, com um considerável atraso em sua evolução, estamos passando a uma nova situação, caracterizada pela emergência de projetos sociais com alto grau de autonomia em relação ao Estado. Se tivéssemos de caracterizar de alguma maneira esta nova era, talvez a melhor forma seria dizendo que a sociedade venezuelana está-se propondo a uma relação mais madura com o Estado.

A literatura especializada acostumou o leitor a pensar na sociedade civil como os novos movimentos sociais de base, vale dizer: de vizinhança, de ecologistas, de cooperativistas e uma enorme variedade de agrupamentos desportivos, culturais e representativos de minorias. Do mesmo modo, todas as formas organizadas assumidas pelos diversos grupos da sociedade, independentes do Estado, devem ser consideradas parte desse fenômeno sócio-político. Assim, ao lado dos movimentos sociais de base, encontram-se as organizações empresariais, profissionais, de trabalhadores e as associações religiosas, entre outras.

De 1958 até meados dos anos 70, pode-se afirmar que os partidos políticos, através de sua administração do Estado, definiram os objetivos gerais da sociedade venezuelana. As poucas forças sociais organizadas ou eram aliadas dos partidos (como os sindicatos operários), ou se viam obrigadas a contar com eles para desenvolver qualquer iniciativa de certa envergadura, em meio a um esquema estatal interventor e protecionista. Nesse caso encontravam-se os organismos empresariais.

A responsabilidade que recaiu sobre as formações partidárias e a relativa fraqueza da sociedade foram gerando relações de dependência da sociedade para com o Estado. Por sua vez, os partidos se acostumaram a decidir, como grandes eleitores, sobre a maioria dos assuntos, concentrando e centralizando cada vez mais poder.

Paralelamente, o próprio programa dos partidos, que dava ênfase à educação em massa e à saúde para todos, ao propiciar o desenvolvimento industrial com a política de substituição de importações, apoiada na receita do petróleo, convertia-se no principal fator de mudança e amadurecimento da sociedade.

O analfabetismo retrocedeu consideravelmente em duas décadas; os níveis de profissionalização cresceram aceleradamente, assim como a expectativa de vida; o parque industrial e a estrutura comercial e financeira fortaleceram-se e diversificaram-se. A consequência natural dessa evolução foi o desenvolvimento de novos e mais sólidos objetivos das diferentes forças sociais e o aparecimento de outras formas de agrupamento de interesses. A dificuldade que os partidos mostraram para entender tal situação, durante a década de 80 e parte dos anos 90, está na origem de muitas das hostilidades de parte da população em relação a esses partidos.

Examinemos como se comporta essa nova sociedade.

Autonomia perante os partidos e o Estado

Talvez o fator mais generalizado na sociedade venezuelana seja sua crescente independência quanto à mediação dos partidos políticos. As diversas forças sociais procuram, por todos os meios, abrir seus próprios canais de mediação com o Estado. Quando recorrem

às expressões nacionais dos partidos, o fazem muitas vezes por não terem outro caminho e nem sempre por verem neles interlocutores válidos e legítimos.

Cada vez mais, numerosos setores tendem a buscar em suas próprias forças a solução de problemas que não encontram eco nas instituições públicas. Um dos exemplos mais evidentes dos últimos anos é a reação de autoproteção das classes média e alta diante da delinquência (segurança privada, fechamento de ruas).

Capacidade de definição de objetivos e mobilização da opinião pública

Um importante fator comum às organizações civis é sua capacidade de mobilização ante o Estado e os demais grupos, em busca de objetivos próprios.

Os setores mais destacados dessa nova conformação da sociedade venezuelana estão mostrando uma capacidade cada vez maior para definir e expressar publicamente seus objetivos e interesses e para mobilizar outros atores como aliados em relação a esses objetivos. A descentralização é o melhor exemplo da criação de um objetivo externo ao Estado e apoiado por numerosas forças sociais.

Propensão à mudança nas relações políticas tradicionais

Outro tema presente na agenda dos movimentos sociais da Venezuela de hoje é a convicção de que os pactos realizados no começo dos anos 60, e que deram base política à democracia, já não são suficientes para o seu desenvolvimento. Tanto o papel econômico do Estado, como as mediações políticas, o papel da sociedade, o alcance e os limites do público e do privado, entre outros temas, estão submetidos a pressões de redefinição, com o apoio e a ação dos setores mais atuantes da sociedade.

Tendência desestatizante

Em consequência do já exposto, muitas forças sociais insistem em participar de inúmeras atividades até agora desenvolvidas pelo setor público e uma expressão disso é a ampla margem de aceitação que teve a política de privatização e a transferência de competências aos governos regionais e municipais. Ainda que este último ponto não seja propriamente desestatizante, de algum modo pode ser assim percebido, já que redefine as funções do governo central e aumenta as possibilidades de envolvimento da sociedade nos assuntos que lhe dizem respeito.

Aumento da participação

Também como se deduz das considerações anteriores, muitos setores da sociedade estão interessados em ampliar suas formas de participação no processo decisório público. O virtual monopólio que tinham os partidos, as agremiações e os sindicatos na mediação política deve ser considerado abolido.

Heterogeneidade

É possível identificar fatores comuns de comportamento político entre as diversas forças enumeradas, mas não se deve perder de vista que elas são distintas entre si, com interesses muitas vezes contraditórios e opostos.

Uma sociedade desse tipo tem mais capacidade de aprender e de fazer funcionar um Estado federal e a descentralização. Sua existência é, na realidade, uma condição para o êxito desse processo de reforma das instituições políticas. Ainda temos tempo de reconstruir uma imagem aceitável e, se possível, entusiasmante do Estado?

4. Um Estado com má fama

A imensa influência de certas versões das ideologias neoliberais dos anos 80, juntamente com o desmoronamento dos governos centralizados e autoritários dos países do Leste e o desprestígio de inúmeras instituições políticas do Ocidente deixaram um legado antiestatal, no sentido comum, que cabe analisar.

O Estado é um estorvo

Talvez a idéia mais recorrente dessa forma de ver o mundo é que o Estado, e mais precisamente o governo, os partidos e a outras formas de organização política são um mal que aflige a sociedade. Nós nos acostumamos a pensar em todas as coisas que o Estado deveria deixar de fazer para minimizar o estorvo que sua presença significa. Grandes esforços têm sido dedicados à privatização de empresas e à eliminação de regras legais sobre atividades econômicas e sociais de todo tipo. Inclusive, tem-se sugerido que o setor público deveria retirar-se da prestação de serviços como educação e saúde, deixando à sociedade e ao mercado a tarefa de melhorá-los e torná-los rentáveis.

Pois bem, tal visão ignora ingenuamente que a existência do Estado não é casual, nem é uma imposição de alguma atrevida elite política. O Estado, sob diversas formas, é uma organização criada por todas as sociedades complexas para dirimir conflitos, negociar as expectativas dos grupos e setores que lhes dão forma e garantir uma ordem interna e externa que as torne viáveis. Nenhuma sociedade poderia sobreviver se não fosse capaz de construir um espaço público de regulação de seus interesses contraditórios e centrífugos.

Em cada momento da história e em cada nação específica, o Estado adquire significados muito diferentes. Em plena revolução industrial inglesa, em meados do século XVIII, não teria ocorrido a ninguém que o desemprego, as grandes jornadas de trabalho e a exploração da mão-de-obra infantil eram temas que mereciam a atenção do governo. No entanto, em nossos dias, todos os países desenvolvidos e muitos dos que esperam vir a sê-lo algum dia consideram parte fundamental de sua tarefa a proteção e a regulação do trabalho. Quando a educação era coisa das elites e a saúde pública um conceito inexistente, ninguém atribuía ao Estado função alguma nesses campos. Posteriormente, com o desenvolvimento das indústrias e das cidades, no século XIX, e com a necessidade de qualificar a mão-de-obra camponesa, a maioria dos países fez grandes investimentos na formação

de esquemas públicos, educativos e sanitários, assim como na infra-estrutura de comunicações e de serviços necessária ao desenvolvimento da economia.

É certo também que, no século XX, o conceito de Estado no Ocidente se foi estendendo, quase sem limites, até abarcar campos como o da regulação macroeconômica, das aplicações diretas em empresas produtivas, de serviços e financeiras, do fomento da cultura, da pesquisa científica e tecnológica, do planejamento, do desenvolvimento regional e da proteção ambiental, entre muitas outras funções. E deve-se assinalar que, todas as vezes que o Estado assumiu alguma responsabilidade, o fez com o consenso de toda a sociedade.

Hoje parece injustificado que algumas dessas atribuições e atividades continuem em mãos do Estado e é necessário rever a pertinência dessa situação. Não será a primeira vez, nem a última, que se procurará redefinir as fronteiras entre o público e o privado. Mas seria um grave erro concentrar-se apenas naquilo que o Estado deveria abrir mão e não enfrentar um tema muito mais importante: como organizar o setor público a fim de melhorar e tornar mais eqüitativa e eficiente a sua atividade no tocante às competências que conservará ou que assumirá?

O Estado é muito grande nos países em desenvolvimento

Um segundo lugar comum que se espalhou como uma mancha de óleo é que o Estado, particularmente nos países não desenvolvidos, e sobretudo na Venezuela, é muito grande e a despesa pública, exagerada. Os que assim argumentam dão como exemplo de moderação as dimensões do setor público nos países desenvolvidos, em particular os anglo-saxões. Contudo, essas afirmações não resistem à menor revisão das estatísticas disponíveis. Examinemos alguns dados em países selecionados.¹

A despesa pública

O governo central dos países de alta renda² incorreu em 1990 em despesas que alcançam em média 39% do total do PNB. A cifra não inclui, porém, os gastos dos governos subnacionais. Entretanto, a despesa do governo central dos países de mais alta renda da América Latina³ atingiu 28% do PNB. De maneira mais específica, os EUA tiveram um gasto público total de 40% de seu PNB, no qual o governo federal responde por cerca de 60% e os estados, condados e municípios por cerca de 40%. No caso da Áustria, o total da despesa pública chegou a 56% do PNB, cabendo 69% ao governo central e 31% aos governos descentralizados. No mesmo período, o gasto público da Venezuela

¹ Salvo indicação em contrário, as cifras apresentadas foram extraídas do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1992*, do Banco Mundial, do *Anuário Estatístico de Finanças Públicas*, de 1991, do Fundo Monetário Internacional, e do *Anuário Estatístico do Trabalho*, do Serviço Internacional do Trabalho das Nações Unidas, edição de 1992. Ver também *National accounts statistics: main aggregates and detailed tables*. United Nations, 1992.

² Japão, Suécia, Noruega, Alemanha (antes da reunificação), Dinamarca, EUA, Canadá, França, Áustria, Holanda, Itália, Reino Unido, Bélgica, Espanha e Irlanda (membros da OCDE).

³ Brasil, México, Argentina, Venezuela, Uruguai, Chile e Colômbia.

foi de 30% do PNB, sendo o governo central responsável por 78% e os estados e municípios por 22%.

A receita pública

Para complementar as cifras de despesa pública, passemos rapidamente em revista as receitas correntes do governo central, nos países selecionados, em 1990. No caso dos países da OCDE, a média das receitas do governo central correspondeu a 35,6% do PNB, enquanto que nos referidos países da América Latina a média foi de 21,8%. A renda geral estimada do conjunto das administrações públicas dos EUA correspondeu a 33,3% do PNB, cabendo aproximadamente 60% ao governo federal e cerca de 40% aos governos subnacionais. Na Venezuela, a receita corrente total dos diversos níveis de governo foi de 22,7% do PNB, sendo que o governo central acumula 96,9% e os estados e municípios arrecadam apenas 3,1%.

O consumo das administrações públicas

Um índice muito revelador da magnitude da administração pública é a despesa corrente que esta realiza para adquirir bens e serviços. No caso dos países e das datas que utilizamos para fins de comparação, os mais desenvolvidos gastaram em média 18% do PIB de cada país, enquanto que o grupo da América Latina gastou 11,5%. Os EUA destinaram o equivalente a 18,1% ao consumo das administrações públicas, ao passo que na Venezuela 9% do PIB foram destinados a esse fim. Durante a década liberal, de 1980 a 1990, o consumo da administração pública norte-americana teve um aumento anual de 3,3%. No mesmo período, o aumento na Venezuela foi de 2,2%.

O tamanho da burocracia⁴

O número de funcionários públicos, que normalmente se considera excessivo na Venezuela, é inferior ao dos EUA. Na verdade, a administração pública norte-americana, em fins da década de 80, tinha cerca de 18 milhões de empregados, dos quais só uns 20% se encontravam a serviço do governo federal. Em outras palavras, nesse país de 249 milhões de habitantes a relação era de um funcionário público para 13,7 pessoas. Na Venezuela, com 19 milhões de habitantes e pouco mais de 1 milhão de funcionários públicos, à época, aproximadamente 80% deles serviam ao governo central (45% nos ministérios, 11,5% nos órgãos autônomos e 23% nas empresas públicas) e somente 20% aos estados e municípios. A relação aproximada era de um funcionário público para cada 18 habitantes. Em muitos países europeus, a relação é de um funcionário para cada oito a 12 habitantes. Na Suécia — um caso extremo —, no início da década de 90 contava-se um funcionário a serviço do Estado para cada 5,34 habitantes. Entretanto, na América

⁴ As cifras apresentadas aqui foram retiradas do estudo *El tamaño del sector público en América Latina. Administración y Desarrollo* (26), 1989. Alguns dos dados foram ponderados com outras informações fornecidas por órgãos públicos de alguns dos países mencionados.

Latina, países como Argentina, México e Uruguai tinham um funcionário público para cada 17 habitantes (se bem que o caso do Uruguai seja extremo, por apresentar um funcionário público para cada 10 habitantes, a Argentina tinha um para cada 17 e o México um para cada 23).

Comparando-se a proporção do emprego burocrático na Venezuela e nos EUA, considerando a população economicamente ativa de cada país, o resultado pode parecer menos espetacular que os números anteriores. Nos EUA, a população maior de 15 anos chegava, em 1991, a 197 milhões de habitantes, com o que se obtém uma relação de um funcionário público por grupo de 11 pessoas em idade de trabalhar. Na Venezuela, com uma população maior de 15 anos de cerca de 12 milhões, verifica-se uma relação de um funcionário público para cada grupo de 10 habitantes. Essa semelhança entre ambos os países na proporção da burocracia em relação à força de trabalho geral deve ser analisada com discernimento. A população de menos de 15 anos, na Venezuela (3% do total), é proporcionalmente maior que a dos EUA (21% do total), de maneira que em nosso país o Estado deve enfrentar demandas de uma população não-produtiva (particularmente educação e saúde) muito superiores às dos EUA, o que historicamente tem exercido grande pressão sobre a criação de empregos públicos destinados a atender a essa população (só os setores de educação não universitária e saúde somam um total de 350 mil empregados, mais de 35% do funcionalismo público, sem contar os que trabalham nas empresas estatais).

Em termos gerais, não é possível afirmar *a priori* que os Estados latino-americanos devem ser reduzidos. Talvez se pudesse sustentar que se deve reduzir consideravelmente o Estado nos países desenvolvidos.⁵ Em todo caso, o que parece muito difícil é diminuir significativamente o setor público na América Latina, se é que o tamanho do Estado nos países desenvolvidos é um indicador das proporções aceitáveis para o funcionamento harmônico da sociedade.

O que aparentemente está acontecendo na Venezuela é o seguinte: a) sobram funcionários no governo central e seguramente não se justifica o tamanho atingido pelas empresas públicas. Em futuro próximo, haverá importante transferência de empregos para estados e municípios em consequência da descentralização; a diminuição da atividade empresarial do Estado, através da privatização; um corte substancial nos gastos correntes do governo central e o aumento dos gastos e do investimento dos governos subnacionais. Se esses fenômenos ocorrerem, nos próximos anos diminuirá sensivelmente o número de empresas públicas (que atualmente empregam cerca de 250 mil pessoas) e os governos subnacionais concentrarão algo em torno de 60% do total do emprego público; b) há uma proporção excessiva de emprego administrativo e operacional, decorrente das práticas de gestão direta dos serviços do governo. A transferência de competências aos estados é uma excelente oportunidade para reorganizar as modalidades de gestão e para buscar maior apoio na prestação indireta de serviços, através do setor privado. Se essa tendência evoluir, talvez ocorra uma redução ainda maior do emprego burocrático, ou se produza o estancamento de sua expansão.

⁵ Em vários países desenvolvidos estão-se produzindo debates sobre o volume da burocracia. De fato, o presidente dos EUA, Bill Clinton, prometeu no começo de seu mandato cortar 100 mil empregos federais entre 1993 e 1995. Ver Executive Order, nº 12.839, de 10 de fevereiro de 1993.

Os funcionários públicos são incapazes

A terceira convicção que herdamos dos anos 80 é que os funcionários públicos não servem para nada. Nesse ponto concentram-se os preconceitos mais comuns.

Na Venezuela, muitos são os exemplos de má administração e de desatenção para com o público por parte dos empregados do Estado. A essas evidências se acrescenta a convicção existente de que, para ingressar na função pública é melhor ter amizades políticas do que uma boa experiência profissional.

Muitas vezes se ouve falar dos problemas do setor público como um assunto relacionado a material humano, mas poucas vezes se relaciona a organização e a cultura institucional dos aparelhos governamentais com o rendimento dos funcionários. A primeira idéia pode levar à aberrante conclusão de que existem dois tipos diferentes de trabalhadores: os do setor público (ineficientes) e os do setor privado (eficientes). No entanto, quando se leva em conta a decisiva influência que as organizações exercem sobre a maneira de trabalhar de seus empregados, pode-se entender por que um ex-funcionário público que ingressa em uma empresa privada começa a trabalhar com a mesma lógica e o mesmo rendimento médio que qualquer outro empregado e por que, ao contrário, pessoas provenientes do setor privado, ao chegarem em determinadas organizações do setor público, adquirem em poucos meses maus hábitos de trabalho e diminuem de rendimento. Do mesmo modo, deve-se destacar que, se o problema do setor público fosse de natureza humana, não se poderia compreender o bom funcionamento de instituições do Estado (como a *holding* de petróleo e o metrô de Caracas, no caso da Venezuela) e a baixa produtividade de empresas privadas que acabam falindo.

O clientelismo encheu as instituições públicas venezuelanas de funcionários pouco qualificados, que coexistem com empregados e profissionais dedicados e capazes. Uma das medidas para melhorar o nível geral da função pública é anular os mecanismos clientelistas de recrutamento. Mas, tão importante quanto isso, é estabelecer salários competitivos no setor público em relação ao privado. No começo da década de 90, um empregado de nível médio do Estado, na Venezuela, ganhava entre 30% e 50% menos que seu equivalente no setor privado, enquanto que os altos executivos governamentais às vezes chegavam a ganhar 33-25% menos que seus pares na iniciativa privada. Sem uma reforma profunda na concepção dos vencimentos e salários do setor público será impossível reter por muito tempo os funcionários de boa qualidade e maior experiência.

Os esquemas de gestão do setor público privilegiam a proteção do emprego em vez de proporcionar aos funcionários incentivos para que aumentem sua eficiência no trabalho. As normas legais que regem a carreira administrativa buscam a estabilidade do empregado, impedindo a dispensa injustificada, a cada mudança de governo. Além disso, para preencher uma vaga, dá-se prioridade a outros funcionários, ao invés de se providenciar a abertura de concurso público para o provimento do cargo. Tais práticas podem ser explicadas pelo interesse em promover a continuidade administrativa na gestão governamental. Contudo, não se conseguiu assegurar tal continuidade, e se implantou um sistema de pessoal estável, mas carente de incentivos estruturais para a produtividade. A descentralização pode propiciar a mudança de alguns desses padrões tradicionais. Talvez fosse melhor aumentar os vencimentos dos funcionários e aproximá-los mais das regras de oferta e demanda do mercado de trabalho, fazendo-os competir, em condições semelhantes, com o setor privado. Isso poderia ajudar a regular melhor o tamanho da burocracia, ao mesmo tempo em que seriam providos os incentivos adequados para torná-la mais produtiva.

Nessas condições, as preocupações com o crescimento ou a redução do número de funcionários públicos perderiam importância, porque esse número estaria relacionado à utilidade de seu trabalho para a sociedade, e esta, no que se refere aos empregados de estados e municípios, teria mais ingerência nas decisões sobre sua evolução.

A mudança da imagem dos funcionários públicos está relacionada com a transformação da organização do próprio Estado. Durante o processo de descentralização, muitas funções de administração que cabem atualmente ao governo central (pessoal, construção e manutenção de infra-estrutura, aquisição de materiais, equipamentos e abastecimento, por exemplo) serão transferidas a estados e municípios. Nessa perspectiva, a diminuição do pessoal do governo acarretará a necessidade de reciclar profissionalmente os funcionários mantidos no serviço público, para elevar suas capacidades de produção de políticas públicas e de estratégias. Por sua vez, o pessoal dos governos estaduais e municipais terá que ser treinado na gestão das atividades correntes dos serviços que lhe serão transferidos, particularmente em áreas como educação, saúde, construção e manutenção de obras públicas, bem como na administração financeira e de investimentos.

Essa mudança funcional cria oportunidade para que se aperfeiçoem as capacidades de gestão dos funcionários em qualquer nível de governo, mas nada terá papel mais importante para aumentar a qualidade desses trabalhadores do que os mecanismos de regulação que estão implícitos na descentralização.

5. A descentralização como forma de regulação das relações entre a sociedade e o Estado

Os temas que acabamos de examinar indicam que muitas das idéias comumente aceitas como causas dos problemas do setor público são falsas. Nem o tamanho do Estado, nem a inépcia da burocracia são o foco central do mau funcionamento do setor público na América Latina e, especialmente, na Venezuela.

O crescimento das funções públicas e a excessiva centralização que acompanhou esse processo explicam melhor a ineficiência que o Estado apresenta neste continente. Apesar de não haver alcançado o porte dos Estados desenvolvidos, o conceito centralizado de administração levou os Estados latino-americanos à paralisia. Quando se reflete sobre o fato de que um reduzido grupo de 300 a 400 administradores do governo venezuelano tem que tomar decisões que afetam mais de 1 milhão de funcionários, põe-se em relevo a magnitude do problema que analisamos.

Mas a maior causa da debilidade da reação do governo em face da complexidade de seu próprio aparelho e da sociedade está relacionada a um fator social e político, mais do que a um administrativo e organizacional.

Novas instituições para a Federação — o fim dos partidos?

Como já assinalamos no início deste artigo, a distância entre a sociedade e o Estado aumentou durante a década de 80 e o começo dos anos 90. As direções centralizadas dos partidos perderam a capacidade de mediar entre as organizações sociais e as organizações públicas, acentuando a lentidão do processo decisório do governo central na gestão

cotidiana dos serviços. Ao perder a capacidade de manobra, os partidos e os diversos aparelhos do Estado ficaram perplexos e sem estratégia de retorno.

A descentralização representa a alternativa para restabelecer instituições mediadoras entre a sociedade e o Estado. A eleição de governadores e prefeitos abriu na Venezuela um espaço de negociação, novo e fidedigno, que prefigura o modelo político do futuro no país.

A estrutura de organização do público que se está desenvolvendo na Venezuela baseia-se na criação de cenários de negociação entre agentes múltiplos e poderosos, de caráter nacional, regional e local. A nova malha de poder institucional não passará tanto pelos partidos políticos, mas sim pela interação entre setores organizados da sociedade e os governos municipais e estaduais, e entre esses e as instituições federais de governo.

Os partidos políticos continuarão existindo, mas para isso terão que se transformar internamente, de maneira a comportarem os interesses que os governantes regionais e municipais representam. Após a segunda eleição de governadores, prefeitos e conselheiros, em dezembro de 1992, ficou evidente o fenômeno social e político que assinalamos. A análise da votação dá como resultado uma grande diversidade de comportamento em regiões e municípios. Não se pode estabelecer um padrão partidário no voto, apesar de a quase totalidade dos candidatos ter sido apoiada por algum partido nacional. A maioria dos governadores foi eleita junto com prefeitos tanto de seu próprio partido como de partidos de oposição. Do mesmo modo, a maioria dos prefeitos terá que conviver com uma câmara municipal de composição política muito variada.

Outro fenômeno de importância para se entender a estrutura política que está sustentando o surgimento do federalismo na Venezuela é a participação dos eleitores. Embora a eleição referida tenha ocorrido após três anos de críticas às instituições democráticas — as mais acirradas de que se tem notícia desde 1958 —, a participação dos eleitores superou a das eleições regionais e locais de 1989.

Como entender esses acontecimentos? A melhor explicação é que amplos setores da sociedade estão personalizando a responsabilidade das funções públicas como alternativa para reconstruir um pacto social duradouro e democrático. A dissociação da política em relação aos partidos começou com a eleição de governantes locais e regionais, e prosseguirá, provavelmente, com um comportamento pouco partidário na eleição do presidente, dos senadores e dos deputados do Congresso Nacional.

Tal tendência representa ainda uma reação coletiva inteligente, não só diante do esgotamento do modelo centrado no partido político, mas também diante da falta de diferenciação ideológica e programática das organizações partidárias ao final do século XX.

Em resumo, o estabelecimento de uma estrutura política plural e complexa em que se repartem territorialmente os encargos e os benefícios públicos é a melhor resposta à exigência de numerosas forças sociais autônomas do Estado e dos partidos, de solidez nas instituições democráticas e da viabilidade do projeto de Estado federal.

Ante um cenário tão inédito na Venezuela, é compreensível o temor de alguns de que se produza uma diáspora institucional, que acabe tornando o país ingovernável e que rompa mais do que fortaleça os elos entre a sociedade e o Estado.

O perigo da desintegração e da descoordenação estrutural do Estado

Para discutir a hipótese da desintegração das estruturas do Estado, comecemos por analisar algumas idéias que têm feito escola nas técnicas de governo e nas estratégias de produção de políticas públicas.

Quem teve a oportunidade de participar de alguma reunião de um organismo público reconhecerá imediatamente esta frase: “temos que nos coordenar”. A conclusão final de quase toda discussão em que se devam tomar decisões no setor público é a necessidade de coordenar ações entre os organismos envolvidos na ação ou política que está sendo planejada.

Mas os funcionários públicos não são os únicos a imaginar que seu trabalho sofre interferência da onipresente necessidade de coordenação. A crítica favorita dos que se opõem a determinado governo tem sido sempre mostrar que o mesmo não é capaz de se coordenar internamente, que se apresenta contraditório e incoerente diante da população, que faz com uma das mãos e desfaz com a outra.

Por sua vez, as correntes intelectuais mais difundidas na Venezuela, no que diz respeito à criação de políticas públicas, insistem em ressuscitar o planejamento como técnica privilegiada de governo, e a coordenação dos fatores e dos atores envolvidos, para produzir resultados satisfatórios na ação do Estado. São precisamente os planejadores aqueles que mais se queixam da incoerência governamental, e deles se ouvem coisas como: se os tomadores de decisão lhes tivessem dado atenção e tivessem respeitado os cronogramas e os acordos a que conjuntamente haviam chegado os técnicos dos ministérios tais e quais, tudo teria dado certo.

Uma variante dessa mesma idéia credita à separação que existe na Venezuela entre a formulação do *Plan de la Nación* (Programa de Governo) e a elaboração do orçamento a razão pela qual o planejamento não se cumpre. Os que pensam assim argumentam que o verdadeiro plano é feito pelos parlamentares ao aprovarem os orçamentos anuais, sem seguir as linhas gerais do plano de governo estabelecido no começo de cada administração quinquenal. E nesse tópico aparece uma vez mais o fantasma da coordenação e da coerência. Reclama-se que o Congresso não é coerente com a sua própria decisão de aprovar o plano quinquenal e que se desvia desse instrumento no momento de decidir sobre investimentos e distribuir o orçamento.

Caberia continuar ilustrando esse raciocínio que, abusando do castelhano, poderíamos chamar de “coordenacionista”, com muitos outros exemplos. Contudo, todos os casos levam à mesma conclusão: a crença de que, por trás da ação do setor público, deve haver um cálculo premeditado e coerente. O planejador imagina o funcionamento do Estado como um quebra-cabeças, em que cada peça se encaixa ou deve se encaixar na seguinte. O planejamento, visto por esse ângulo, é a metodologia para encaixar as peças, e a coordenação, o instrumento da ação cotidiana.

Em nome da coordenação do setor público têm sido cometidos os maiores erros nas estratégias de governo. Muitos técnicos têm-se chocado com uma realidade dura, que resiste a incluir-se naquilo que deve ser um Estado homogêneo e planejável. Os fracassos sucessivos dos planos de governo, que acabam por relegá-los à condição de uma peça de literatura de difícil digestão, parecem não impressionar as convicções profundas dos que esperam que o Estado venezuelano se comporte como o de qualquer país europeu, onde os contornos fundamentais têm uma continuidade que vai além dos vaivéns políticos e

onde se podem fazer previsões sobre períodos de longa duração, com a esperança de que o rumo se mantenha nesse tempo.

Na Venezuela, a dificuldade para se planejar e coordenar as políticas e as ações de governo está associada a outro fato contundente e pertinaz em nossa realidade: a descontinuidade administrativa.

Das trincheiras ideológicas da planificação e do racionalismo weberiano aplicado ao trópico, levantam-se também queixas e lamentos sobre a descontinuidade administrativa. Diz-se que é, provavelmente, a mais grave causa do mau funcionamento das políticas públicas. O raciocínio que apóia essa afirmação é impecável: se se começa um programa que tem que se estender, gradualmente, a uma população-alvo no espaço de três anos, por exemplo, e se antes de decorrido esse prazo desfaz-se o programa, ele não pode produzir o efeito esperado. Do mesmo modo, se se planeja um investimento que é abandonado no meio do caminho, é muito provável que se perca a totalidade do que foi gasto até a interrupção das obras. Ineficiência e desperdício são as conseqüências evidentes da descontinuidade administrativa.

O diagnóstico, até aqui, é irrefutável. O que não combina com a realidade da estrutura sócio-política venezuelana é a conclusão do planejador: "deve ser feito um esforço para respeitar o que foi planejado e para dar continuidade às políticas e aos investimentos que forem decididos".

O deve ser tem sido o primeiro e mais grave obstáculo das correntes intelectuais mencionadas nestas páginas para enfrentar o fracasso do planejamento na Venezuela. A exaustão da teoria e da prática da planificação tem suas raízes na incompreensão de um fenômeno fundamental do sistema político venezuelano que se pode chamar de descoor-denação estrutural do Estado.

Em contraste com outros sistemas políticos, na Venezuela e em outras nações da região, o Estado e o governo sempre foram confundidos. Em países como a França ou os EUA a substituição de presidentes pouco modifica a administração cotidiana dos serviços e, em todo caso, a mudança de partidos no poder respeita acordos gerais básicos, como o famoso programa de J. F. Kennedy de levar um norte-americano à Lua. E assim acontece porque, nesses países, existe uma clara separação entre o Estado, representado pelas organizações burocráticas que administram os assuntos cotidianos, e o governo, representado pela equipe que leva o presidente à alta direção dos assuntos públicos e que se ocupa, juntamente com o Parlamento, da tomada das decisões políticas de envergadura.

Na Venezuela, essa separação não existe. As instituições burocráticas são extremamente débeis. Quando um novo presidente toma posse, produzem-se grandes mudanças de orientação até nas questões mais triviais. Quando muda um ministro, um diretor-geral de determinado setor e, às vezes, até um diretor administrativo, ainda que dentro de uma mesma administração presidencial, a direção que devem tomar os programas e decisões precedentes está sempre na ordem do dia. Nesse ponto, vale a pena assinalar que, ao contrário do que normalmente se supõe, uma mudança na direção do governo ou de um ministério não envolve a demissão de funcionários. De fato, o único sinal de relativa força que a burocracia venezuelana tem dado é o de conseguir a promulgação de leis que garantam sua continuidade na função pública, como já observamos antes. E isso revela, ainda mais profundamente, a subordinação dos aparelhos do Estado ao governo. As mudanças nos programas e políticas prosseguem com os mesmos funcionários da administração anterior.

A burocracia venezuelana é tão frágil que não conseguiu sequer criar uma escola para a formação de seus quadros. Os esforços feitos no passado, como o da hoje extinta Escuela Nacional de Administración Pública e o Instituto Venezolano de Planificación, sofreram os embates da descontinuidade administrativa e não conseguiram se ajustar ao projeto de excelência que os animou em sua fundação.

A estrutura política da administração pública venezuelana é herdeira de uma história e de mecanismos concretos que dificultam a independência do governo e do Estado. Um fator que provocou essa falta de diferenciação é que o Estado, fortalecido pela renda do petróleo desde a década de 20, tenha logrado grande destaque sobre uma sociedade civil pouco desenvolvida e cada vez mais dependente da despesa pública. As forças sociais e políticas modernas nasceram ideologicamente na Venezuela vendo o Estado como um ponto de chegada e de usufruto e não como uma organização própria e dependente da sociedade. Quem ocupasse a administração do Estado era considerado um ator em si mesmo e possuidor temporal da máquina pública.

Os partidos contribuíram decisivamente para a formação da sociedade civil moderna, originária das décadas de 30 e 40 (sindicatos, agremiações, associações culturais, desportivas etc.). Quando as organizações partidárias se encarregaram do governo, nos anos 40, aprofundaram a tendência observada, ao terem sob seu controle parte importante das organizações emergentes da sociedade e ao utilizarem o Estado-governo como ferramenta para o desenvolvimento da mesma.

Os partidos acentuaram a fusão entre Estado e governo, depois da queda do último regime ditatorial, em 1958, através do recrutamento clientelista de funcionários, o que tomou boa parte destes últimos dependentes de facções partidárias, e estimularam o uso dos recursos do Estado com fins proselitistas e privados. Podemos falar do Estado dos partidos, que subentende a fusão dos interesses do Estado, do governo e das organizações partidárias.

Um elemento adicional que acentua a falta de diferenciação entre Estado e governo pertence ao âmbito da psicologia política venezuelana, em cujo imaginário tem sempre estado presente como figura central, o caudilho. A personalização do poder faz com que aquele que ocupe o simbólico espaço do governo seja, por sua vez, considerado aquele que, sem apelação, toma as decisões sobre o rumo do conjunto do Estado.

Apesar da profunda mudança sofrida pelas instituições políticas e das relações simbólicas e reais entre as forças sociais e o Estado que se está produzindo com a descentralização, a sociedade venezuelana não diferencia, nem parece interessada em diferenciar, o Estado de quem o governa, seja essa pessoa presidente, governador ou prefeito. A personalização do poder não parece ter diminuído com a reforma do Estado.

Nesse sentido, o Estado federal na Venezuela pode ser, desde seu nascimento e ainda durante muitos anos, uma simbiose entre a administração conjuntural de um governo e a administração permanente da burocracia.

É extremamente importante compreender essa constante na história política contemporânea e encarar, sem rubor intelectual, a realidade de um Estado que é estruturalmente descontinuo e que vai continuar sendo assim enquanto a sociedade não o considerar criação sua, enquanto a sociedade o vir como um objeto alheio, como um instrumento emprestado.

A esta altura, talvez possamos entender melhor a inconsistência do suposto perigo de desintegração do Estado. A incoerência do setor público não vai ser superada com a descentralização. Mas a descentralização pode se tornar mais eficiente para o setor público, porque se adapta perfeitamente à sua natureza estruturalmente descontinua. A

desintegração do Estado teria chegado a uma hipótese séria, se o modelo político que se adotou na crise dos fins dos anos 80 e princípio dos anos 90 tivesse insistido no melhoramento técnico do centralismo, injetando talvez doses maciças de planejamento e coordenação nas instituições centralizadas.

Contrariamente a essa alternativa, a descentralização toma a descontinuidade administrativa e as dificuldades de coordenação entre os órgãos públicos como um dado da realidade. Não é um problema a solucionar, é um ambiente em que se tem que governar.

Mas, que condições podem ajudar um Estado federal a funcionar convenientemente, considerando as dificuldades que intervêm graças à existência de três níveis relativamente autônomos de governo e graças à descoordenação estrutural da administração pública?

Como governar um país multicêntrico — ou o princípio da divisão do trabalho

A ação de governo, vista do ângulo do planejador, deve parecer desordenada e ineficiente. Sobretudo quando se leva em conta a energia aplicada em cada programa ou política e se compara com os resultados obtidos, a conclusão deve ser um imenso desperdício de recursos.

Contudo, analisando o mesmo fenômeno da perspectiva do que é possível realizar apesar das restrições que o setor público apresenta naquilo que faz, muitos desperdícios se reduzem e se acha uma certa orientação, por trás de algumas aparentes incoerências. Quando se deixa de lado a nostalgia pela coordenação nunca alcançada, pode-se descobrir o que denominamos centros desencadeantes de gestão descentralizada.

Em outras palavras, mais do que pelo acordo e a coordenação entre instituições, na Venezuela o governo tem funcionado a partir de núcleos que atuam com relativa autonomia e produzem efeitos políticos e administrativos que arrastam atrás de si, como locomotivas, setores passivos da administração governamental.

Assim tem funcionado o governo central e assim funcionam os governos estaduais e municipais. A diferença entre uma forma de gestão centralizada e uma descentralizada está no fato de que a descoordenação do governo central, superado por seus compromissos, carente de capacidade de resposta e afastado do contato direto com as populações, deteriora os serviços e produz graves perturbações de economia de escala. Por seu lado, a administração dos estados e municípios está submetida à vigilância e à pressão das comunidades, que estimulam a geração de centros desencadeantes de gestão e ação descentralizadas.

Mas a descoordenação estrutural pode converter-se em um problema para a descentralização. Se, para o exercício de uma competência, o esquema de divisão de funções que se implanta entre cada nível de governo obriga à coordenação entre eles, é previsível que se paralise ou se deteriore os serviços.

Para evitar essa ameaça potencial e para adequar-se à previsível dinâmica de um sistema governamental multicêntrico, a divisão do trabalho entre os governos central, estaduais e municipais deveria deixar pouco espaço para as zonas de obrigatória cooperação interinstitucional. Deve-se esclarecer que, com essa afirmação, não se tenta negar a ocorrência de vários níveis de governo para efetivação de investimentos conjuntos e para garantir determinados serviços de maneira voluntária e combinada. Além disso, é conveniente e desejável que haja maior cooperação entre eles. O que se trata de evitar é a obrigatoriedade da coordenação.

Nesse sentido, a distribuição de funções entre os três níveis de governo deve responder a um esquema da mais clara divisão possível do trabalho. O governo nacional deve conservar e desenvolver funções de produção de estratégias e políticas, enquanto os governos estaduais e locais devem encarregar-se das operações cotidianas dos serviços que sejam transferidos. Podemos encontrar um exemplo dessa delimitação no caso da educação pública: enquanto o Ministério da Educação deveria, entre outras coisas, planejar o currículo geral a ser adotado em todo o país, organizar o sistema escolar, apoiar a inovação e a incorporação de tecnologias educativas e pedagógicas, consolidar as estatísticas nacionais do setor e prestar assistência à formação dos docentes, particularmente nas zonas carentes do país, cuidando de desenvolver políticas que compensem as possíveis desigualdades de oportunidades inter-regionais, os estados deveriam encarregar-se do pessoal de apoio, da construção e manutenção dos centros de educação, da aquisição de materiais e equipamentos, do fornecimento, da supervisão das escolas e da entrega dos títulos previamente homologados pela nação, assim como de um plano de currículo de caráter regional, que seja uma complementação do plano nacional.

Em um esquema desse tipo, os estados têm funções definidas, da mesma forma que o governo central, pois todas são necessárias para o desenvolvimento da educação, mas não dependem umas das outras. Cada nível de governo terá sua responsabilidade delimitada e responderá por ela ante os eleitores. Conforme cada caso, um estado pode chegar a um convênio com seus municípios para que estes administrem, por exemplo, os cursos pré-escolares (ou os ambulatorios, no caso de serviços de saúde pública). Um estado poderia, inclusive, chegar a delegar aos diretores das escolas e à comunidade educativa boa parte das funções próprias das unidades primárias do aparato educacional. Nesse sentido, poderia ser um grande avanço que os diretores das escolas fossem eleitos pelos professores, pelos pais e por uma representação dos estudantes, produzindo o mesmo fenômeno de vigilância sobre a autoridade que se obteve com a eleição de prefeitos e governadores, com isso entregando aos diretores competência permanente na administração das escolas. Do mesmo modo, tanto os estados como os municípios podem decidir entregar, em concessão, a administração de determinados serviços ao setor privado.

Mas todas as vantagens que se possa tirar de um sistema de convênios livres entre as partes transformar-se-iam em inconvenientes e óbices à gestão de se converter a distribuição de funções em uma rede de peças em poder de cada nível de governo, peças que se devem ajustar de maneira obrigatória e sem cujo acoplamento torna-se impossível a prestação do serviço em questão. Em resumo, para evitar a dependência e os efeitos negativos da descoordenação estrutural, cada governo deve dispor de uma importante cota de autonomia relativa. Nesse sentido, mais do que planejar o desenvolvimento das funções do setor público, dever-se-ia insistir em conceitos como produção de estratégias, gestão e controle das políticas públicas. Os organismos venezuelanos de planificação, tanto nacionais como regionais, estaduais e municipais, devem evoluir na direção de entidades de apoio estratégico, de informação dos diferentes níveis de governo, de promoção de projetos e investimentos e de combinação com a sociedade, abandonando um pouco a aspiração de conseguir um plano coerente de desenvolvimento. Com essa mudança, dariam uma contribuição decisiva à descentralização e à modernização do país.

Nas vizinhanças desse esquema, encontram-se funções que se superpõem e duplicam entre os três níveis de governo. Pode chegar a acontecer, seguindo-se com o exemplo da educação, que o ministério decida, dentro de um programa nacional de compensação, subvencionar uma escola municipal que apresente problemas, ao mesmo tempo em que o

estado a que pertence o município toma uma decisão parecida. Todavia, os problemas que podem acarretar esses tipos de superposições são mínimos, comparados com os que se produziriam com a paralisação das atividades resultante da dificuldade de coordenação entre governos territoriais. Nessas áreas de coincidência e superposição, não há que se temer o desenvolvimento de um mercado de oferta de serviços que qualquer nível de governo, indistintamente, pode realizar, sempre que as responsabilidades básicas estejam claramente atribuídas.

O conceito que impregna a descentralização, na Venezuela, é uma sutil mas definida síntese de negociação entre agentes políticos poderosos entre si, mas vulneráveis ante suas comunidades, e de delimitação de competências e serviços entre os diferentes níveis governamentais. Outro exemplo dessa estratégia pode ser visto na maneira como está distribuída, na lei de descentralização, a competência sobre as vias de comunicação terrestres. No caso das rodovias, o governo nacional detém a construção, enquanto que os estados assumem a administração e a manutenção. Assim, a nação detém um poderoso instrumento de ordenamento físico e territorial, mas vê-se obrigada a negociar com os estados a construção de obras que, como as rodovias, têm forte impacto espacial e econômico.

Se for mantido o espírito desse processo, que combina a negociação entre os agentes políticos e a delimitação de serviços, ter-se-á conquistado terreno quanto à aplicação de um esquema de governo realista, adaptado às condições estruturais do Estado venezuelano.

Nesse ambiente previsível, a sociedade poderá exercer crescente controle sobre o Estado, e negociará caso a caso os limites entre ambos. O retrocesso do Estado, ou a cessão, por parte da sociedade, de atividades privadas ao setor público, será o objeto cotidiano das mediações e regulações entre a sociedade e as instituições políticas. A vulnerabilidade dos representantes fará com que tendam a ser mais eficientes e eficazes em sua gestão. Não só tratarão de administrar melhor os recursos públicos, mas também os aplicarão com mais pertinência. O governador ou prefeito que esqueça esse princípio correrá o risco de ser penalizado politicamente por sua comunidade, como já se pôde observar em muitos casos nas eleições de 1992. O temido incremento da burocracia nos estados e municípios deverá passar pela aceitação da comunidade, sendo difícil prever se tal ocorrerá de maneira generalizada e rápida, particularmente se se desenvolver um sistema tributário forte, tanto nos estados como nos municípios. Nesse caso, os contribuintes terão muitos incentivos para vigiar a aplicação de seu dinheiro.

Estamos apenas no limiar de uma nova época. Avançamos firmemente na formação de uma sociedade civil forte e consciente de seu poder. A reforma do Estado nos legou uma estrutura pública com potencial suficiente para fortalecer sua presença, desvencilhando-se, ao mesmo tempo, da maior parte das falhas que havia acumulado nas últimas décadas. Ambos são fatores que prometem relações mais democráticas e sólidas no interior do sistema político e são a condição necessária para o surgimento do Estado federal na Venezuela. Perceberemos que esse processo conseguiu o que se propunha em sua origem, não só quando a sociedade se encontrar com o Estado, mas quando vier a produzi-lo e a transformá-lo em sua criação.