

REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO NO GOVERNO DE MATO GROSSO (1995-1998)

STATE REFORM AND DECENTRALIZATION IN THE GOVERNMENT OF MATO GROSSO (1995-1998)

Aryeh Hessel Craveiro²⁷

Telmo Antonio Dinelli Estevinho²⁸

RESUMO: A descentralização das políticas públicas e dos governos tem sido uma prática comum nos últimos trinta anos em diversos países, muito embora, as causas deflagradoras de tal processo sejam diferenciadas. No Brasil, tal processo foi assegurado legalmente pela Constituição Federal promulgada em 1988 (CF88) e acentuado na implementação das políticas públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social. No plano administrativo, os diferentes níveis de governo também adotaram práticas de descentralização e os gestores públicos, em geral, procuraram estreitar as relações entre sociedade e Estado. Seja pela ideia de *empowerment* (empoderamento, em tradução literal) dos cidadãos, difundido pelas agências multilaterais a partir dos anos 1980, seja pelos processos de redemocratização que tomaram curso em diferentes regiões do planeta, a descentralização foi incluída neste processo como uma ferramenta institucional que poderia cumprir tais objetivos. O processo de redemocratização no Brasil foi marcado por uma crise na estrutura institucional do Estado, motivada por um experimentalismo político vivenciado nos governos municipais e estaduais e pela ascensão de uma elite regional que questionava o poder de intervenção exercido pelo nível federal. Assim, a redefinição do pacto federativo que culminou na CF88 foi produto da liderança política dos governadores, estimulando então processos de descentralização nos diferentes níveis de governo e nas políticas públicas. Contudo, a partir da década de 1990, outras ações do governo federal começaram a ser descentralizadas, como a compra de alimentos para a merenda escolar e a saúde, o que passou a ser de responsabilidade estadual e municipal, fazendo com que esses governos passassem a ampliar o número de servidores públicos e de novos órgãos que, conseqüentemente, se somaram ao aparelho governamental. O objetivo deste artigo é acompanhar os processos de descentralização ocorridos no governo do estado de Mato Grosso durante a gestão de Dante de Oliveira (1994-1998). Oliveira foi um dos principais líderes políticos da transição democrática ao encampar uma ementa constitucional que previa eleições diretas para Presidente da República em 1984. Este feito transformou o então deputado federal em uma liderança nacional, ocupando a partir daí os cargos de ministro, prefeito e governador. O artigo está estruturado em três seções: na primeira discorreremos sobre as características do processo de descentralização

²⁷ Sociólogo e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Consultor e Superintendente da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Mato Grosso.

²⁸ Sociólogo e Cientista Político, Prof. Adjunto da Universidade Federal do Mato Grosso e Professor do Programa de Mestrado em Sociologia da UFMT.

nos diferentes níveis de governo; na segunda analisamos o perfil do governador Dante de Oliveira e o governo do Mato Grosso no interior destes e processos e por fim apresentamos as conclusões. Deste modo, analisamos o governo de Mato Grosso através dos processos de descentralização das políticas e agências estatais para verificar, se de fato, uma agenda nacional induziu práticas locais de administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: ESTADO. DESCENTRALIZAÇÃO. MATO GROSSO

ABSTRACT: Decentralization of public policies and governments has been a common practice in the last thirty years in several countries, although the causes that trigger this process are different. In Brazil, this process was legally guaranteed by the Federal Constitution enacted in 1988 (CF88) and emphasized in the implementation of public policies in the areas of health, education and social assistance. At the administrative level, different levels of government have also adopted decentralization practices and public managers, in general, have sought to strengthen relations between society and the State. Whether due to the idea of empowerment (empowerment, in literal translation) of citizens, disseminated by multilateral agencies since the 1980s, or by the processes of redemocratization that have taken place in different regions of the planet, decentralization has been included in this process as an institutional tool that could fulfill those goals. The process of redemocratization in Brazil was marked by a crisis in the institutional structure of the State, motivated by a political experimentalism experienced in the municipal and state governments and by the rise of a regional elite that questioned the power of intervention exercised by the federal level. Thus, the redefinition of the federative pact that culminated in CF88 was the product of the political leadership of the governors, thus stimulating processes of decentralization at different levels of government and in public policies. However, from the 1990s, other actions of the federal government began to be decentralized, such as the purchase of food for school meals and health, which became the state and municipal responsibility, making these governments expand the number of public servants and new bodies that, consequently, joined the government apparatus. The purpose of this article is to follow the decentralization processes that took place in the government of the state of Mato Grosso during the administration of Dante de Oliveira (1994-1998). Oliveira was one of the main political leaders of the democratic transition when he took on a constitutional menu that provided for direct elections for President of the Republic in 1984. This feat transformed the then federal deputy into a national leadership, occupying from there the positions of minister, mayor and governor. . The article is structured in three sections: in the first, we discuss the characteristics of the decentralization process at different levels of government; in the second, we analyze the profile of Governor Dante de Oliveira and the government of Mato Grosso within these and processes and finally we present the conclusions. In this way, we analyze the government of Mato Grosso through the processes of decentralization of state policies and agencies to verify, if in fact, a national agenda has induced local public administration practices.

KEYWORDS: STATE. DECENTRALIZATION. MATO GROSSO

1 INTRODUÇÃO

Os processos de descentralização de governos e políticas tiveram como ponto de partida os processos de reforma do Estado ocorridos a partir dos anos 1990 e as transições democráticas pelos quais diferentes países enfrentavam: parte da América Latina, Sudeste da Ásia, Espanha e Portugal, entre outros. No Brasil, os processos de descentralização ganharam corpo com a CF88 por meio de pressões de prefeitos e governadores bem como pelo diagnóstico de que o governo central não conseguia implementar sua agenda a contento.

Uma administração pública com capacidade de implementar políticas precisa estar amparada em dois princípios: político e administrativo. Este último precisa de relativa autonomia – em seus processos administrativos – da influência política, ou seja, por mais que os cargos de confiança governamentais sejam ocupados a partir da indicação de políticos, é necessário o auxílio de agentes que, na qualidade de especialistas, tenham experiência e especialização para lidar com o setor administrativo sem que haja necessariamente uma filiação partidária. Dessa forma, forma-se um corpo de funcionários permanentes e profissionais.

Assim temos, de um lado, a racionalização e sistematização da administração pública com a ocupação de cargos por agentes capacitados para tal; por outro, temos a descentralização que envolve uma maior participação político-administrativa do cidadão. A administração pública responde a demandas da sociedade e interesses de grupos organizados; assim a participação social é uma ferramenta importante para que os processos de descentralização política e administrativa sejam desenvolvidos de forma apropriada.

Nesse sentido, podemos dizer que o processo de descentralização, em geral, começou a ser implementado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com a transferência, aos governos estaduais e municipais, de muitas políticas e receitas orçamentárias. Isso levou esses níveis de governo a assumirem funções que, na maioria das vezes, não apresentavam preparo técnico e operacional para sua execução. Um processo de descentralização, para ser de fato implementado, necessita de uma completa interação entre diferentes níveis de governo (União, Estados e municípios) e seu desenho costuma ser modelado pelas articulações políticas mais gerais.

A descentralização de políticas, por exemplo, pode ocorrer seja por meio de vinculação constitucional ou por indução de um nível mais alto de governo. É provável que o governo do Mato Grosso, durante a gestão de Dante de Oliveira, tenha desenvolvido um processo de descentralização pelos dois mecanismos citados acima, mas a interação entre União e governo estadual pode ter sido afetada positivamente pela presença de dois atores chaves: o governador do Estado e o Presidente da República. No período analisado (1995-1998), tanto Oliveira quanto Cardoso pertenciam ao mesmo partido político.

Este período tem duas características chaves que reforçaram o processo de descentralização: a crise econômica impunha limites à execução de políticas públicas, levando os diferentes níveis de governo a negociar qual deles seria encarregado de sua implementação e financiamento; ao mesmo

tempo a reforma do Estado e suas agências ganhava centralidade no sentido de reformular a relação dos governos com seus cidadãos. Um amplo arco de alternativas e modelos estava posto em debate e nele incluíam mecanismos de aprimoramento da democracia representativa; orçamentos públicos equilibrados; responsabilização dos agentes políticos; legitimidade das organizações da sociedade civil para execução de tarefas antes circunscritas aos atores governamentais, entre outros temas. A descentralização – seja administrativa quanto política – transformou-se no mecanismo institucional capaz de unificar tais temas.

No caso de Mato Grosso, nesse mesmo período, o governo era administrado por Dante de Oliveira (1995-1998), político que acabou migrando do Partido Democrático Trabalhista (PDT) para o partido do presidente FHC, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), dois anos após assumir o mandato de governador do Estado de Mato Grosso. Além da estrutura partidária coincidente nos dois níveis de governo, outras características teriam capacidade de modelar o processo: a indução constitucional para descentralizar políticas e processos administrativos; a consolidação da reforma do Estado e as restrições orçamentárias.

Variáveis como o nível de riqueza econômica ou a capacidade de endividamento de cada governo não explicam isoladamente o processo de descentralização. Porém, podem ser fatores importantes para que os níveis de governo adotem os programas de descentralização, como a situação orçamentária dos governos estaduais. Este foi o caso de Mato Grosso, em que o executivo estadual – no período analisado – adotou algumas características como o predomínio da agenda de reforma do Estado. De fato, como a literatura aponta, os processos de descentralização pouco avançaram até o governo FHC. A própria promulgação da Constituição de 1988 ocorreu em um contexto político em que se caracterizaram as disputas entre os atores políticos das elites regionais, além de contribuir para as suas respectivas formações.

Tão contexto formou não só todos os atores políticos envolvidos, mas em especial aquele que estava à frente do executivo estadual no período analisado, Dante de Oliveira. Durante os anos 1980, ele foi deputado estadual, depois deputado federal, prefeito da capital de Mato Grosso, Cuiabá e ministro do governo de José Sarney. No início da década de 1990, voltou a ser prefeito de Cuiabá, até ser eleito Governador em 1994. Na tabela 01 é possível visualizar a sua trajetória política.

Tabela 01: Trajetória Política de Dante de Oliveira

ANO	PARTIDO	FUNÇÃO EXERCIDA	EVENTOS
1976	MDB	Filiação	Cuiabá.
1978	MDB	Deputado Estadual (MT)	
1982	PMDB	Deputado Federal (MT)	
1982	PMDB	Deputado Federal	Deixou formalmente o MR-8.

1983	PMDB	Deputado Federal	Titular na Comissão do Interior.
1983	PMDB	Deputado Federal	Apresenta projeto de emenda constitucional Dante de Oliveira, que prevê eleições diretas para Presidente da República, tornando-o conhecido nacionalmente.
1984	PMDB	Deputado Federal	Dante acompanhou inúmeros eventos em apoio às “Diretas Já” em diversas capitais do Brasil, com a presença de diversas lideranças políticas nacionais.
1984	PMDB	Deputado Federal	A “Emenda Dante de Oliveira” foi rejeitada no congresso (25/04)
1985	PMDB	Deputado Federal	- Eleições diretas. Dante votou no candidato opositor ao regime militar, Tancredo Neves.
1986	PMDB	Prefeito de Cuiabá	Eleitos pelo PMDB: Dante – Prefeito Carlos Bezerra – Governo Márcio Lacerda – Senado
1986	PMDB	Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário	A convite do Governo Sarney.
1987	PMDB	-	Dante deixa o Ministério da Reforma Agrária.
1987	PMDB	Prefeito de Cuiabá	Crise financeira na prefeitura.
1990	PMDB/PDT	Prefeito de Cuiabá	Desligou-se do PMDB e ingressou no PDT.
1993	PDT	Prefeito de Cuiabá	Conseguiu regularizar o pagamento dos salários atrasados dos funcionários e negociou a dívida municipal.
1995	PDT	Governador de MT	Eleito Governador.
1997	PDT/PSDB	Governador de MT	Expulso do PDT por Leonel Brizola filia-se ao PSDB
1999	PSDB	Governador de MT	É reeleito para Governador.
2002	PSDB	Senador (candidato)	Não é eleito para o Senado.

FONTE: elaboração própria a partir de fontes diversas, 2018.

Na próxima seção vamos examinar o processo de descentralização em Mato Grosso tendo em vista a dinâmica nacional, isto é, busca-se elucidar como a interação de agendas entre os governos de FHC e Dante de Oliveira foi um fator deflagrador, indo além da explicação da indução por regras

constitucionais. A hipótese geral é que as agendas dos governos (e a possibilidade de combinações entre elas) são determinantes no processo de descentralização.

2 METODOLOGIA

De forma sucinta o presente trabalho apresenta um recorte bibliográfico, análises documentais e entrevistas semiestruturadas que focam em atores sociais chaves, participantes efetivos da dinâmica do executivo na administração pública.

A pesquisa teve caráter exploratório e descritivo, uma vez que o tema (descentralização) ainda é pouco explorado. São poucos os estudos centrados no funcionamento do executivo estadual do Mato Grosso: na base Scielo¹, foram encontrados 835 artigos relacionados à “Descentralização”¹ e 3.299 com a palavra “Mato Grosso”. A busca pelas duas palavras simultâneas - “Descentralização Mato Grosso” - não apresentou resultado. As palavras pesquisadas, ao contrário, “Mato Grosso Descentralização”, apresentaram doze (12) incidências, sendo duas (2) interessantes para serem consideradas.¹ Entretanto, já na base de dados de teses da CAPES¹, na busca pela palavra “Descentralização”, foram encontrados 3.603 arquivos¹. Ao utilizar a palavra “Mato Grosso”, estavam correlacionados 18.750 arquivos, mas nenhum com o enfoque da presente pesquisa¹.

A metodologia de pesquisa utilizada é qualitativa, com recortes bibliográficos, análise documental e entrevistas semiestruturadas para tentar explicar o “como” e o “porquê” ocorreu o processo de descentralização em Mato Grosso. Justifica-se a escolha da metodologia abordada no desejo de entender o complexo fenômeno da descentralização, permitindo, assim, visualizar o comportamento dos atores políticos envolvidos, os processos organizacionais e administrativos, dentre outros pontos relevantes, que sirvam para explanações e generalizações significativas. Dessa forma, objetivando tentar compreender o fenômeno real em profundidade, bem como as condições contextuais nas quais o fenômeno ocorre.

Assim, com um olhar clínico, a fim de que haja uma distinção entre o fenômeno e o contexto, busca-se avaliar uma ampla variedade de evidências, por exemplo, a realização do procedimento de levantamento bibliográfico preliminar, buscando esclarecer os principais conceitos que envolvem o tema escolhido, além de um levantamento das fontes primárias e secundárias de pesquisa – jornais, reportagens diversas, legislação, dados estatísticos, entrevistas, publicações – procurando fazer uma construção histórica do objeto. Incluem-se aqui documentos como o Diário Oficial (1995 – 1998), afinal, é por meio dele que toda e qualquer atitude com relação ao executivo estadual é promulgada e divulgada, ou seja, trata-se de um documento processual temporal por si só. Além disso, para completar o quadro geral da pesquisa, foi imprescindível o cumprimento de entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos com a administração do executivo estadual. Assim, realizamos este procedimento com o Vice-governador na época, o Presidente do PSDB regional naquele período e o presidente do sindicato dos servidores públicos do Estado no recorte temporal.

Desse modo, as entrevistas semiestruturadas fizeram-se necessárias para tentar construir e modelar o que foi a coligação partidária da época e se a agenda do executivo estadual era diferente ou coincidente com a agenda do executivo nacional, definindo, assim, o contorno histórico necessário do objeto de análise. As entrevistas também podem fornecer elementos importantes para analisar os mecanismos pelos quais o processo de descentralização tomou curso no governo de Mato Grosso. Para Gil (2007), esta técnica (entrevista semiestruturada) possui uma estrutura que possibilita não só abordar questões fundamentais da pesquisa, como também uma elasticidade para que o entrevistado possa responder com liberdade as pautas em foco.

3 DESENVOLVIMENTO

Em seu discurso na primeira sessão legislativa do ano de 1995, o governador Oliveira¹, realizava um inventário do modelo recebido pelo regime autoritário, que em sua opinião, tinha gerado um grande déficit na área social e nos direitos políticos e civis. Como solução propunha a inserção do país na economia global via modernização e competitividade nos setores público e privado, tema que já estava consolidado na agenda política brasileira desde os anos 1990. No seu discurso, Mato Grosso teria papel central neste novo cenário:

Mato Grosso tem um papel histórico a cumprir pelo desenvolvimento do Brasil e pelas relações com os países vizinhos. [...] O Centro-Oeste, o coração da América, não pode continuar sendo preterido nas decisões estratégicas do Governo Federal. Mas, do mesmo modo que o Brasil precisa encontrar o seu caminho, adequando-se à nova ordem mundial, ajustando-se às condições de uma economia estável, precisamos nós, mato-grossenses, criar condições propícias ao reconhecimento nacional da nossa importância estratégica no plano econômico. Ao longo dos últimos anos, Mato Grosso vem demonstrando um crescimento econômico invejável, porém dissociado do desenvolvimento social. (Ata Nº 04 – “A”, 1995, p.: 5)

Em sintonia com a agenda de FHC naquele momento, Oliveira propunha a inserção de Mato Grosso na nova economia globalizada a fim de estabilizar o que via como cenário difícil para as contas públicas dos governos estaduais. Em seu discurso, as gestões anteriores teriam contribuído para o déficit público e inviabilizado a capacidade de ampliação dos investimentos no estado. Mais do que apontar a herança recebida dos governos anteriores, o discurso do governador procurava uma sintonia com aquele emitido pelo governo federal. Segundo dados do governo estadual, cerca de 24% da receita obtida em 1994 estava comprometida com a dívida pública e a nova gestão tinha que lidar também com salários vencidos dos servidores públicos e dificuldade de gerenciar a estrutura governamental.¹

Ainda em seu discurso na Assembleia, o governador informava ter recebido um documento do presidente da República, FHC, sobre o problema de produção energética do estado e, assim, demonstrando a possibilidade

de indução que o governo federal detinha no processo de descentralização em geral. Mas o seu discurso também indicava um processo de alinhamento entre um novo modelo de gestão pública e a iniciativa privada e uma aproximação entre os dois níveis de governo:

[...] um documento que recebi, através de Fax, encaminhado pelo Presidente da República Fernando Henrique, no último dia 06 de fevereiro, que indica claramente a determinação do Presidente da República de nos atender, de nos apoiar, já designando o Itamarati, designando o Ministério de Relações Exteriores para ser o coordenador do grupo de trabalho que vai viabilizar o programa de compra de energia, através das usinas térmicas que serão implantadas no país vizinho, a Bolívia, para depois trazê-la para Mato Grosso. Por isso, eu agradeço, de coração, ao Presidente Fernando Henrique, por ter nos dado uma resposta imediata. Porque, na reunião em que tivemos com o Ministro das Relações Exteriores, na semana passada, ele já nos dizia que o Presidente já havia determinado que ele coordenasse esse grupo de trabalho para a compra de energia através do gás boliviano. Vamos atrair a iniciativa privada. (Ata Nº 04 – “A”, Assembleia Legislativa do Mato Grosso, 1995, p. 07-08).

Apesar de serem políticos de gerações diferentes, Oliveira e Cardoso conviveram durante a transição democrática, seja no interior do Congresso Nacional como também na campanha pelas eleições diretas para Presidente da República em 1984. Mais tarde, em 1994, o governador contou com o apoio do PSDB do Mato Grosso para a sua campanha política, mas tal fato não o aproximou de FHC:

Eles não tinham aproximação política intensa não, de jeito nenhum. O Dante era da oposição, ele era da esquerda. O Dante era com o Brizola. O Brizola que era o cacique do PDT. A aproximação ocorreu por pragmatismo do Dante. Então, o Dante com o primeiro ano complicado, o caixa complicado, a situação econômica por causa das cascas de banana, porque também não foi previdente de iniciar com a outra maneira para planejar o início da administração. [...] Então, houve aproximação do Dante com o Fernando Henrique primeiro com a mão estendida do governo federal, tipo FMI fazia com o Brasil antes. “Brasil, se você tiver política econômica austera, seguindo essas regras, eu te arrumo esse dinheiro, eu te faço isso, pra você ajeitar sua economia, e tudo mais”. [...] não tinha essa aproximação (com o PSDB Nacional), o Dante se elegeu pela esquerda (PDT). (Alfredo da Mota de Menezes, entrevista ao autor)

Mas o projeto de Dante Oliveira era outro, segundo o seu discurso na Assembleia. A privatização da companhia energética poderia alterar a dinâmica do setor econômico privado e acelerar o desenvolvimento do Mato Grosso. A lógica parecia ser simples: seria necessário privatizar o setor energético para solucionar não somente este setor como outros, em um efeito

cascata. O esquema desenvolvia-se em etapas: primeiro privatiza-se o setor energético; em seguida criam-se condições para atrair o investimento privado, melhorando a arrecadação e a capacidade do governo em melhorar a infraestrutura e as condições sociais da população; por fim investimentos na área de educação teriam o objetivo de qualificar a força de trabalho local.

A reforma do Estado, defendida no plano federal, também foi implementada no plano local, procurando atingir o equilíbrio fiscal por meio de uma administração pública gerencial. No primeiro ano de governo um plano emergencial foi elaborado para atingir estes objetivos, com reforma e fusão de agências públicas e profissionalização do servidor público.¹

Em 1996 o governo desenha um plano de metas cujo objetivo era conter o déficit público e alterar a estrutura institucional das agências governamentais. As funções e atividades atribuídas ao Estado e aquelas atribuídas a iniciativa privada foram delimitadas – a exemplo do que ocorria no plano federal – e novas privatizações foram sugeridas. As reformas tinham como objetivo uma redefinição do papel do Estado para fortalecê-lo nas áreas que foram julgadas importantes procurando também a profissionalização da gestão pública.

As diferentes etapas dos processos de descentralização, que podem variar da municipalização de uma política ou agência até seu grau mais extremo que é a privatização ou o repasse a iniciativa privada de uma ação antes desenvolvida no âmbito estatal, não são opções apenas técnicas, mas envolvem dimensões políticas e distribuição de poder, tornando o conflito inevitável. O então vice-governador, Márcio Lacerda, mediou o debate que surgiu neste processo:

Havia uma turbulência muito grande com o funcionalismo. Mas, Bemat quebrado, Sanemat quebrada, Cohab quebrada, enfim, o estado inteiro quebrado. [...] Foi um "troço" tão violento e tão rápido, que pegou na veia a crise. [...] Então, eu não sei de onde eu tirei essa "sacada", resolvi compartilhar com a sociedade a tal da crise. Aí eu comecei, visitei bispo, arcebispo, pastor daquele grande templo, federação do comércio, da indústria. [...] Chamei lá o presidente do tribunal, o presidente da assembleia, FAMATO, FIEMT, FECOMERCIO, todo mundo, abri a reunião com o pessoal da energia, peguei o pessoal da área econômica nosso, o Secretário de Administração, de Fazenda, da Casa Civil, para eles fazerem o relato do que estava acontecendo. [...] E aí, foi que começou essa negociação que acabou em descentralização, a privatização da CEMAT, extinção do Bemat, essa reforma, essa grande reforma que foi feita no Estado. (Márcio Lacerda, entrevista ao autor)

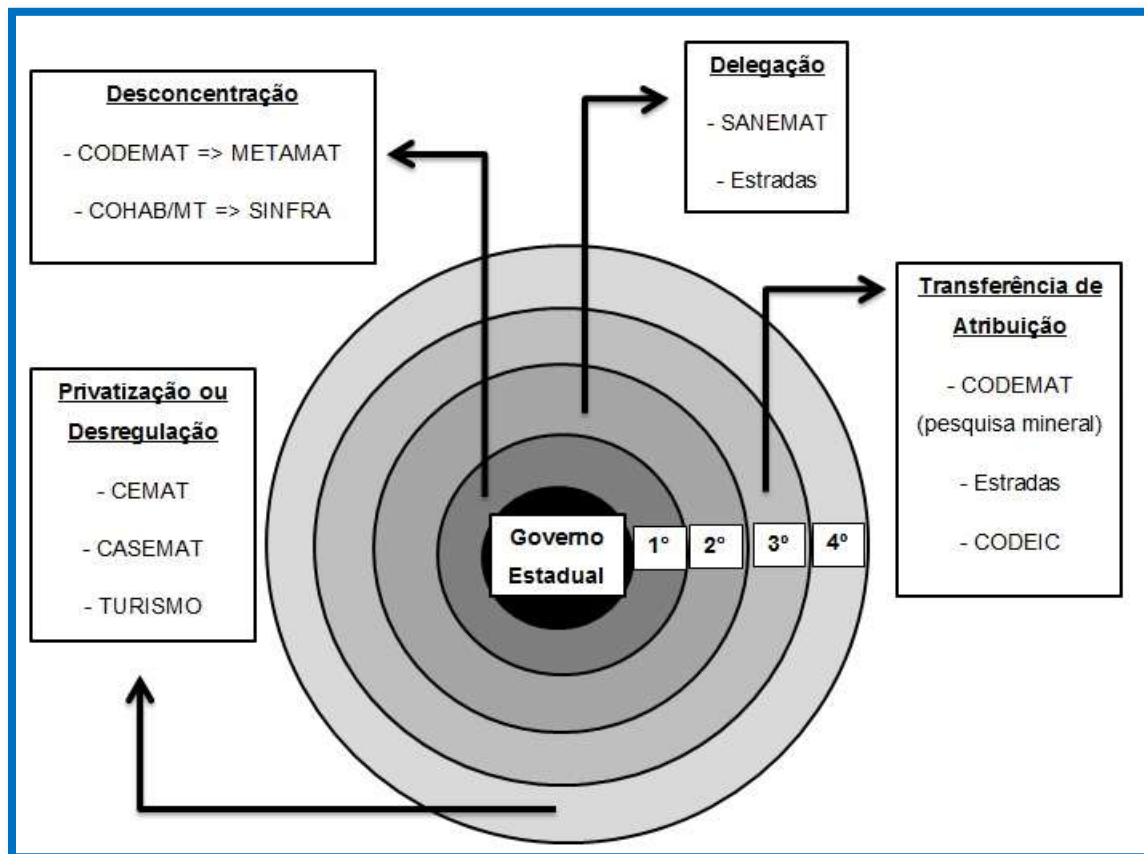
O processo de reforma do Estado no Mato Grosso, bem como da descentralização de agências governamentais foi conduzido com o suporte do governo federal, especialmente na privatização da agência de energia elétrica. Sendo a primeira grande companhia estatal do Mato Grosso a ser privatizada, seria necessária assessoria técnica para conduzir o processo, uma vez que o governo local não contava com tal infraestrutura.¹ No mesmo período foram extintas agências ligadas aos setores da habitação,

desenvolvimento e o banco estadual, além da privatização da companhia energética e a municipalização da companhia de saneamento.

O processo de descentralização (aqui no seu grau mais extremo via privatização) teve no governo federal o agente indutor de todo o processo. Assim, a política de privatização da companhia de energia era interessante ao governo estadual, pois entrava em conformidade com seu projeto de oferecer condições necessárias para que as indústrias se instalassem em Mato Grosso, gerando emprego e renda. Desse modo, além do papel do Estado ser redesenhado para atender as novas demandas e se retirar de outras que eram consideradas desnecessárias, – um encontro das agendas dos executivos Estadual e Nacional – o governo do Mato Grosso, privatizando a CEMAT, solucionaria um problema junto ao desenvolvimento regional.

É importante perceber que o processo de descentralização no Mato Grosso veio atrelado à reforma do Estado e ao ajuste fiscal. Em 1995, entrou em vigor o Plano Emergencial, com a preocupação de enfrentar os problemas imediatos encontrados no estado de Mato Grosso. A partir de 1996 teve início a redefinição do papel do Estado, elaborado no Plano de Metas. Neste momento, foram criadas cinco secretarias e sete secretários foram alterados – algumas vezes essas trocas ocorreram somente entre a equipe das secretarias, uma espécie de jogo de troca das cadeiras visível nas nomeações divulgadas no Diário Oficial do Estado. Em geral, novos atores não foram inseridos como Secretários de governo, preferindo o governador alterar a distribuição de poder internamente. Entre 1997 e 1999 a situação se estabiliza e apenas uma nova secretaria de governo é criada.

A figura abaixo resume o processo de descentralização e reforma do Estado no Mato Grosso durante o primeiro governo de Dante de Oliveira. Ressalta-se que não foram analisados os processos que envolviam indução constitucional, como por exemplo, nas políticas de saúde e educação. O objetivo é analisar apenas aquelas que poderiam estar correlacionadas com a estratégia de indução da União para o Estado ou do Estado com suas secretarias e com os municípios. Figura 01: Ilustração do processo de descentralização em função de seu grau



FONTE: elaboração própria a partir de GOVERNO DE MATO GROSSO, 1999.

Em 1999, já reeleito, Dante de Oliveira encaminha a Assembleia Legislativa um relatório sumarizando seus quatro anos de gestão. Na apresentação do documento, é evidente a mudança no discurso de Oliveira, entre 1995 e 1999, assumindo então as principais teses associadas ao neoliberalismo:

O limiar do século 20 [...] marcado por mudanças estruturais [...] na dinâmica exercida pelo avanço tecnológico, dando surgimento a um novo paradigma de desenvolvimento que se formaliza na globalização da economia e se processa na modernização do Estado. [...] a modernização se instala em todos os níveis das organizações, exigindo a flexibilização de estruturas, de ideias e de comportamentos onde a eficiência, eficácia, qualidade e produtividade são elementos básicos desta ordem econômica que rege o mundo e que visa satisfazer o mercado, o cliente. (Mato Grosso, 1999, p. 05)

Concluído o seu primeiro mandato, com a reforma do Estado e a descentralização em desenvolvimento, Dante de Oliveira também alterava sua trajetória política, agora identificada com as teses defendidas pelo governo FHC no plano federal. Ainda que as agendas local e nacional estivessem em sintonia, a variável realidade regional foi predominante na reforma do Estado e no processo de descentralização. Mas outras variáveis podem também ter exercido influência junto às elites regionais que conduziram essa reforma. Ainda que Oliveira tenha conduzido as reformas e aprovado o modelo de readequação do Estado para fazer frente ao mercado econômico globalizado - muito em função da situação orçamentária desvantajosa em que se encontrava o governo estadual -, ele

ainda mantinha um discurso que orbitava próximo da esquerda política, ao pontuar a importância da participação cidadã na gestão governamental e na implementação de políticas públicas.

O movimento oscilante entre polos políticos distintos buscava um diálogo com seu núcleo eleitoral sem abandonar a coalizão de forças que o sustentava naquele momento. Ou seja, implementar uma agenda política, como a que envolvia reforma do Estado e descentralização de forma simultânea, exigia do governador um comportamento capaz de dialogar com todos os segmentos políticos, ainda que tal estratégia mantinha no processo os seus ganhadores e perdedores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de reforma do Estado analisado neste artigo apontou uma convergência não só de interesses, mas de agendas entre os níveis de governo federal – sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso – e estadual, com Dante de Oliveira como governador. O cenário “crise econômica” foi determinante para a implementação do processo de descentralização, assim como a convergência entre elites burocráticas na condução da implementação do processo de descentralização no Estado de Mato Grosso.

Ao longo desta pesquisa a descentralização foi compreendida em suas múltiplas dimensões: como uma ferramenta associada à transformação e reforma do Estado; como um mecanismo capaz de dinamizar as relações intergovernamentais; como fomentadora de participação popular nas instâncias governamentais e como solução para problemas decorrentes da ausência da atuação do Estado em setores específicos. Portanto, o processo de descentralização no Mato Grosso dependeu basicamente do contexto regional, ou seja, a crise fiscal no Estado.

Grande parte da explicação do processo de descentralização pode ser atribuída tanto pela formação política de Dante de Oliveira quanto pela realidade do Estado e o contexto regional. Oliveira, sendo um político com atuação em diferentes níveis institucionais (parlamentar em diferentes legislaturas, prefeito, ministro) detinha conhecimento seja das questões jurídicas que envolviam a administração pública como também dos processos políticos necessários para a sua realização. Estas articulações todas foram determinantes para a reforma do Estado e, conseqüentemente, para o processo de descentralização.

Mas há outra variável que foi a ação do governo federal, pois este nível de governo conduziu e possibilitou toda a reforma do Estado, inclusive do processo de descentralização. Se Fernando Henrique Cardoso teve a capacidade de montar e manter uma coalizão política capaz de realizar alterações na estrutura do Estado, o governador de Mato Grosso também seguiu este modelo ao alinhar a agenda do governo estadual com a agenda do governo FHC, implementando os processos de descentralização no estado.

Seja no início de seu mandato como governador, ainda próximo de setores da esquerda política estadual, quanto ao final de sua administração já filiado ao PSDB, Oliveira manteve um comportamento político pragmático.

Eleito em 1994 e diante da realidade regional, deflagrou um processo de descentralização e reforma do Estado. Assim podemos resumir tal processo como uma combinação de variáveis, que vão da indução do nível mais alto de governo até ao alinhamento entre elites econômicas e suas agendas. Mas o contexto regional, exemplificado na crise fiscal e econômica do governo estadual, foi o fator determinante neste processo. A entrada de um ator político relevante, no caso aqui analisado o governador do Estado, facilitou esta dinâmica.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** In Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- _____. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 1998.
- ALBANO, V. **Do caos ao equilíbrio fiscal: uma difícil travessia.** Cuiabá: Entrelinhas, 2001.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 28, vol. 10, p. 88-108, 1995.
- ARAÚJO, V. C. **Paz sob fogo cerrado: três gerações na política de Mato Grosso (1945-2002).** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História, UFMT, f. 270, 2007.
- ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?** In Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31, v. 11, p. 44-66, 1996.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- FLEURY, S. (org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.
- LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, práticas governamentais. **Caderno de Pesquisa.** São Paulo: Autores Associados, nº 74, São Paulo, 1989.
- MATO GROSSO,** Governo do Estado. Plano de metas Mato Grosso 1995-2006. Cuiabá, 1995a. p.05-93.
- MATO GROSSO:** FRENTE Cidadania e Desenvolvimento. Plano de Metas Mato Grosso 1995-2006. Cuiabá: 1994.
- MATO GROSSO.** Mensagem à Assembleia Legislativa e Relatório de Governo – Período 1995/98. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral – SEPLAN. Coordenadoria de Planejamento – COPLAN. Cuiabá, fevereiro de 1999.
- MATO GROSSO.** Ata da Sessão Solene de Instalação da Primeira Sessão Legislativa da Décima Terceira Legislatura. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Ata Nº 004 – “A”. Realizada no dia 15 de fevereiro de 1995, às 09:00 Horas.
- MURTINHO, M. N. **Análise Econômica da Divisão de Mato Grosso (1970 – 200).** Cuiabá. UFMT, 2009.
- NEVES, M. M. R. de N. **Relatos Políticos** (entrevistas: memória divisionista – MT). Rio de Janeiro – RJ. Mariela Editora, 2001.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, 1998, n. 45, pp. 49-95.

SALLUM, B. **O Brasil sob Cardoso**: neoliberalismo e desenvolvimentismo. IN *Tempo Social*, 11, 2, 1999.

SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (orgs.) **Governo, políticas públicas e elites políticas nos Estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.