

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E POLÍTICA REGIONAL — UMA EXPERIÊNCIA SUECA*

BJÖRN EDSTA**

1. Legislação; 2. Início: década de 30; 3. Bases estabelecidas por duas comissões governamentais de inquérito; 4. Críticas do pessoal afetado; 5. Única sugestão rejeitada; 6. Limite à criação de novos órgãos; 7. Grande interesse político; 8. Falta de precedente; 9. Auto-responsabilidade dos órgãos; 10. Transferência de metade ou um quinto do pessoal; 11. Dois terços dos novos empregados são locais; 12. Declínio temporário da eficiência; 13. Medidas de racionalização postas em execução; 14. Novos padrões de contato; 15. Melhores moradias para os funcionários; 16. Vantagens para os órgãos locais; 17. Despesas consideradas investimentos; 18. Recursos orçamentários para a transferência.

No livro intitulado *On ne change pas la société par decret*¹ o sociólogo francês Michel Crozier clama pela aplicação de esforços desenvolvimentistas a nível regional. Este livro é o resultado de uma sucessão de análises iniciadas por Crozier sobre a burocracia francesa. Entre outras coisas ele enfatiza a necessidade de desenvolver as regiões para contrabalançar a administração nacional central, com sede na capital.

A tese de Crozier teve origem em recente avaliação do resultado da transferência de órgãos nacionais suecos da capital para centros de crescimento regional. As regiões podem ser desenvolvidas mediante a ampliação da administração dentro delas.

Na Suécia isto foi feito através da transferência de mais de 40 órgãos nacionais da capital para cerca de 15 localidades em diferentes partes do país.

A experiência assim adquirida deve interessar a vários países onde movimentos deste teor foram discutidos durante a década de 70 como um instrumento de política regional, porque a Suécia é provavelmente o único país do mundo que levou a efeito uma transferência tão intensa de sua administração nacional.

A administração da Suécia, a nível nacional, compreende hoje 14 ministérios (isto é, departamentos governamentais) com uma lotação de não mais de dois mil funcionários que exercem funções de gabinete, o que significa que tratam principalmente de formulação de políticas. Decisões políticas são implementadas, por outro lado, através de cerca de 300 órgãos administrativos separados e independentes da administração central. Muitos desses órgãos têm subdivisões

* Artigo publicado pelo Swedish Institute, de Estocolmo, Suécia, no *Current Sweden*, junho de 1980.

** Assessor técnico no Ministério do Orçamento para Assuntos Relativos a Políticas de Pessoal. (Endereço do autor: Svenska Institutet — Box 74345 — 10391 — Stockholm — Sweden.)

¹ Crozier, Michel. *On ne change pas la société par decret*. Paris, Grasset, 1980.

regionais e locais, mas praticamente a chefia de todos eles estava sediada na capital, Estocolmo, até poucos anos atrás.

1. *Legislação*

Em 1971 e 1973 o Parlamento sueco resolveu transferir para 16 comunidades fora da área da grande Estocolmo 43 órgãos centrais com uma força de trabalho de 10 mil funcionários com o propósito de estabelecer melhor equilíbrio regional no país, criar novas oportunidades de emprego nas comunidades selecionadas e reduzir a carga que pesava sobre a região de Estocolmo. O processo de transferência deveria ser levado a efeito em duas fases e demandaria um total de oito anos.

Essas decisões políticas foram precedidas de duas pesquisas oficiais e seguidas de intenso debate no parlamento e pelos veículos usuais de comunicação. A primeira fase do processo de transferência foi agora avaliada através de mais de 10 relatórios de pesquisa.

2. *Início: década de 30*

O debate público sobre a localização mais apropriada da administração central começou na década de 30. Nessa época havia razoáveis motivos de ordem financeira para localizar a sede dos órgãos públicos fora de Estocolmo, já que a vida nas províncias era mais barata do que na metrópole. Nada resultou, entretanto, desse debate. Quando o tema ressurgiu nos anos 50, mais dois argumentos foram acrescentados. O primeiro deles relacionava-se ao fator defesa da posição da administração e da indústria, preocupação razoável na atmosfera do pós-guerra. O segundo argumento referia-se à necessidade de criar oportunidades de emprego fora da capital. Nem sequer isto, porém, foi suficiente para dar início a uma ação positiva. O interesse pela política de localização, retomado na década de 60, falhou também com relação à localização dos órgãos públicos; entretanto, por razões estratégicas combinadas à falta de espaço, um órgão de defesa foi transferido para uma cidade de porte médio no centro da Suécia.

3. *Bases estabelecidas por duas comissões governamentais de inquérito*

Nada aconteceu realmente antes dos anos 70. O primeiro sinal de que a situação estava começando a mudar veio com declarações de que deveria ser atribuído um papel mais importante aos órgãos públicos em relação à política regional, não somente porque eles estavam expandindo-se rapidamente mas também porque a instalação dos serviços públicos em uma nova localidade dotava-a de mão-de-obra especializada. Esperava-se, por outro lado, que esse impulso tivesse, a longo prazo, outros efeitos favoráveis. Portanto, foram constituídas duas comissões para estudar meios de relocar as atividades do governo nacional de forma a favorecer a descentralização.

Os objetivos dessa descentralização consistiam principalmente em limitar a expansão da área de Estocolmo mediante a transferência dos órgãos administrativos e, em segundo lugar, em exercer uma influência positiva sobre as loca-

lidades e regiões para as quais esses órgãos fossem transferidos. A atuação eficiente dos órgãos transferidos foi uma das principais exigências vinculadas ao processo de realocização. A relação das comunidades foi, portanto, estabelecida cuidadosamente. Deveriam ser grandes o bastante para receber os órgãos transferidos com o mínimo de adaptações. A garantia de uma infra-estrutura que oferecesse condições de bem-estar e de um mercado de trabalho diversificado foi também uma das exigências feitas. Era indispensável a manutenção de um bom sistema de comunicação com Estocolmo, mas a distância entre as duas cidades deveria ser grande o suficiente para que a transferência suavizasse a pressão sobre a área metropolitana.

4. *Críticas do pessoal afetado*

A prática administrativa sueca exige que todos os relatórios oficiais de interesse geral circulem por um grande número de órgãos e autoridades importantes, para serem examinados. Desse modo, antes que uma decisão política seja tomada, praticamente todas as pessoas afetadas terão expressado sua opinião sobre as propostas através de seu órgão de representação. Nenhum dos órgãos consultados neste caso particular negou a sabedoria da decisão de limitar a expansão da área metropolitana, a fim de alcançar um desenvolvimento regional mais equilibrado. A maior parte dos respondentes era favorável à transferência dos órgãos centrais usados como instrumento da política regional.

Com raríssimas exceções, todas as autoridades públicas consultadas opuseram-se à transferência de suas próprias atividades para longe da capital, argumentando, de um modo geral, que isso impediria seus contatos com os ministérios, com outros órgãos nacionais, órgãos de representação e empresas.

5. *Única sugestão rejeitada*

Alguns dos respondentes pediram a instalação de sub-ramificações de certos órgãos no país, de um modo geral, e a delegação, a elas, de atividades, a exemplo do que ocorre em relação às filiais das empresas. Contudo, essa idéia foi rejeitada, porque se constatou que as empresas comerciais tendiam a concentrar sua cúpula administrativa em grandes cidades e suas fábricas e atividades operacionais em outras partes do país. Esta estratificação foi, aliás, responsável pela separação da classe operária em dois contingentes: um melhor remunerado e mais bem educado, nas grandes cidades, e outro com salários mais baixos e menos educado, em outras localidades. Se essa tendência continuasse, poderia ter sérias conseqüências econômicas, sociais e culturais, porque seriam intensificadas as diferenças regionais diminuindo, assim, as chances de uma vida comunitária mais completa e diversificada.

6. *Limite à criação de novos órgãos*

Novos órgãos é uma expressão usada com freqüência por muitos críticos que sentem que o melhor para o Estado seria prover as necessidades provinciais através da instalação de novos órgãos da administração central nas províncias,

deixando os já existentes em Estocolmo. Quando essas objeções foram levantadas, no início da década de 70, os que ocupavam cargos de responsabilidade política declararam que o problema não poderia ser resolvido dessa maneira. Muito poucos órgãos centrais estavam na realidade sendo criados. Ao invés disso, a maior parte da inovação institucional tomou a forma de desdobramento através da divisão ou fusão de órgãos existentes.

7. Grande interesse político

Esses problemas e a escolha das localidades despertaram o interesse de muitos dos membros do Parlamento e o número de leis foi o maior, no período de 20 anos. O debate sobre realocização também estabeleceu novos recordes de público nas galerias do Parlamento reorganizado.

As organizações sindicais reclamaram tenazmente contra as medidas impositivas que forçavam os empregados a migrarem das cidades onde estavam habitados a residir e passaram a exigir a garantia de uma maior participação. O ministro das Finanças, no entanto, alertou para o fato de que a transferência não se concretizaria se o assunto fosse deixado à decisão dos empregados. Isso, disse ele, era uma questão quanto à qual o governo e o Parlamento deveriam reservar-se o direito de decidir.

8. Falta de precedente

Não havia precedentes internacionais sobre qualquer transferência de órgãos administrativos nacionais tão abrangente como a que estava sendo então planejada, e essa foi provavelmente a principal razão pela qual tão poucos pesquisadores participaram do debate, quando estava mais acirrado. Por outro lado, muitos pesquisadores têm estudado agora os efeitos da transferência. Pesquisadores etno-geográficos têm empreendido os mais abrangentes estudos em nome do ministro do Orçamento, o qual publicou os 13 relatórios agora concluídos.

Entre outros assuntos esses relatórios tratam de questões organizacionais, administração de pessoal, informação, instalações, implementação e os efeitos da transferência sobre os funcionários, suas famílias, e sobre a eficiência dos órgãos aos quais pertencem. Os efeitos regionais também foram considerados.

9. Auto-responsabilidade dos órgãos

Uma vez que o governo e o Parlamento haviam decidido empreender a transferência, a responsabilidade com o processo em si passou para os órgãos afetados. Eles podiam contar com a ajuda dos órgãos-meio do governo central para resolver problemas como racionalização, obtenção de emprego, equipamentos, instalações e moradia. Grupos especiais foram estabelecidos, em caráter provisório, para planejar a mudança e utilização dos novos edifícios administrativos. Esses grupos incluíam representantes dos funcionários.

Leis especiais regulam a obtenção de moradia, empréstimos e remuneração relacionados à transferência, e uma comissão especial é responsável pela garantia de que aqueles com razões defensáveis para permanecer na sede antiga não

serão transferidos. *Razões genuínas* inclui, por exemplo, parentes doentes e aposentadoria iminente. Em casos como esses, o Estado continua a garantir o emprego em Estocolmo, em qualquer outro órgão.

10. *Transferência de metade ou um quinto do pessoal*

Há pelo menos duas maneiras diferentes de calcular a proporção de funcionários transferidos com os órgãos para os quais eles trabalham. No momento real da transferência encontramos cerca de 50 a 60% sendo transferidos. Os anos que precederam a mudança foram caracterizados por uma elevada taxa de rotatividade de pessoal. Aqueles que não desejavam ser transferidos, mudavam de emprego. Se incluirmos essas pessoas e as proporções de empregados em processo de transferência forem então comparadas ao número de funcionários lotados no órgão quando a transferência foi decidida, a *taxa de migração* cai para algo entre 20 e 30%.

11. *Dois terços dos novos empregados são locais*

A maior parte dos órgãos transferidos preferiu recrutar pessoal qualificado mas certo número de categorias especializadas foi de difícil obtenção. Os novos empregados formam um grande contingente, perfazendo quase a metade do total da força de trabalho. Dois em cada três novos empregados vêm da localidade para a qual o órgão foi transferido. Em meio a esses funcionários predominam claramente as mulheres, e algumas delas têm uma formação educacional deficiente.

Como regra geral, os órgãos transferidos recrutaram pessoas com experiência anterior de trabalho, a maior parte dos quais do setor público. A maioria tem mais que três anos de experiência, mas um terço dos novos funcionários é constituído por pessoas anteriormente desempregadas.

12. *Declínio temporário da eficiência*

O primeiro ano testemunhou um declínio na eficiência de muitos dos órgãos transferidos, mas os padrões normais foram rapidamente sendo atingidos.

Muitos dos órgãos sofreram uma grande perda de eficiência enquanto planejavam e levavam a efeito sua transferência. Isto aconteceu principalmente porque muitos dos funcionários antigos demitiram-se e as providências para a substituição demoraram. Além do mais, considerável parcela do pessoal foi envolvida realmente no processo de transferência, fazendo com que as atividades regulares fossem prejudicadas. Esses problemas têm sido agora resolvidos pelos órgãos que foram transferidos há um ano ou mais para suas novas localidades.

13. *Medidas de racionalização postas em execução*

Muitas medidas de racionalização foram postas em prática em decorrência de maior cuidado com a procura de móveis e equipamentos para os novos edi-

fícios administrativos, mas também foram implementadas mudanças de rotinas e formalidades relacionadas a planejamento de pessoal, finanças e outras atividades. Certo número de mudanças resultou também da difusão de novas idéias nos órgãos, via novos funcionários. Desse modo a transferência veio abruptamente e alguns setores despreparados para a mudança parecem haver melhorado.

14. *Novos padrões de contato*

Para a maioria dos órgãos públicos, a transferência significou custos relativamente maiores com viagens e telefone. Muitos órgãos, entretanto, expandiram suas atividades nesse período, e a elevação dos custos deve, portanto, estar também relacionada com esse fato. Fora isso, porém, a transferência causou problemas no que concerne às comunicações. Em vários casos, consultas aos ministérios, conselhos administrativos e organizações em Estocolmo envolvem viagens e muitos órgãos encaram isso como um problema. Os contatos telefônicos, entretanto, demonstraram ser um substituto razoável para certo número de viagens.

15. *Melhores moradias para os funcionários*

Os funcionários obtiveram muitas vantagens mas ainda desejavam voltar para Estocolmo. Essa é a essência das respostas obtidas através dos questionários de pesquisas.

Agora a maior parte dos funcionários viaja menos, mora melhor e está mais próxima do campo. Se considerarmos esses benefícios como componentes de satisfação, pode-se dizer que os funcionários estão satisfeitos com sua transferência para novas localidades. Por outro lado, eles criticam as comunicações e a falta de atividades culturais. Outro fator positivo é que novas oportunidades de emprego têm surgido para muitos parentes próximos, anteriormente desempregados. Outros têm sido obrigados a aceitar empregos pior remunerados que aqueles que tinham antes.

Grosso modo, um em cada quatro respondentes gostaria de voltar para Estocolmo, mas muito poucos têm realmente feito algo nesse sentido, embora normas especiais os habilite a fazê-lo.

Não se pode duvidar de que a readaptação de uma família a qualquer mudança causa problemas sociais. Sabemos disso através de experiência anterior relacionada a situações em que as pessoas tiveram que migrar para conservar seus empregos. Nenhum estudo especial dos efeitos sociais da transferência foi feito porque as pesquisas desse tipo implicariam muita interferência na vida privada dos empregados. As organizações sindicais e o Ministério do Orçamento, responsáveis pela transferência, concordaram em dispensar estudos deste tipo. Esse é, entretanto, o aspecto da mudança sobre o qual os jornais, especialmente os vespertinos, concentraram maior atenção.

16. *Vantagens para os órgãos locais*

Do ponto de vista financeiro do governo local, a transferência é um negócio lucrativo. Os dados obtidos agora tornar-se-ão provavelmente mais favoráveis

com o passar do tempo, porque têm sido tomadas muitas medidas cujos resultados só serão conhecidos mais tarde.

As medidas enérgicas tomadas pelos órgãos locais, entretanto, tiveram impacto imediato sobre as despesas de seus orçamentos, considerando que as receitas provenientes de impostos locais só começou a ser arrecadada dois anos após a transferência.

Há dois tipos de despesa. Primeiramente existe a despesa única, vinculada à transferência: informação, instalações e moradia. Em segundo lugar, há a despesa que será um dado anual do orçamento municipal, e do qual o item maior é relativo aos cuidados com a infância.

Esses itens de despesas têm sido comparados com a receita de impostos oriundos do pessoal transferido e a comparação mostra que todas as municipalidades já haviam obtido a cobertura total dos gastos depois de um ano, enquanto uma municipalidade obteve acima de quatro vezes o que havia gasto durante esse período. Aumentos da receita resultantes do efeito multiplicador, por exemplo, aumento das vendas pelo comércio varejista, ainda não foram calculados.

17. Despesas consideradas investimentos

Enquanto a transferência ainda estava nos planos do conselho administrativo estabeleceu-se que a despesa envolvida deveria ser considerada um investimento. As receitas, porém, assim como alguns custos, eram ambíguas. As chances de fazer estimativas sócio-econômicas razoavelmente exatas não eram consideradas particularmente boas. Decidiu-se, então, descrever os efeitos antecipados em termos não-quantitativos. Essa descrição pode ser condensada no quadro 1.

Quadro 1

Efeitos da mudança

Positivos	Negativos
<ul style="list-style-type: none">● Menor necessidade de auxílio regional do Estado e equalização tributária, nessas localidades● Racionalização acelerada● Melhor utilização dos serviços municipais● Novas oportunidades de emprego e aumento da taxa de emprego dos elementos do sexo feminino● Viagens mais curtas para o trabalho● Maior proximidade dos empregados em relação ao campo● Planos para o aperfeiçoamento das instalações e equipamentos, trazidos à tona pelos órgãos	<ul style="list-style-type: none">● Maior rigidez da estrutura administrativa devido à dispersão geográfica● Interrupção temporária das atividades● Tensão a curto prazo sobre as municipalidades● Sacrifícios por parte dos empregados e suas famílias● Despesas relacionadas com as transferências dos órgãos e seus empregados● Despesas de investimento por parte dos órgãos● Altos custos operacionais, no início das transferências

18. *Recursos orçamentários para a transferência*

Os planos estabeleciam 25.000 SEK² por empregado para as despesas fixas. Isto fazia com que o custo total de metade do programa de transferência chegasse a 91 milhões de SEK, de forma que o custo por empregado foi superior a 21.000 SEK.

A relação entre o custo estimado da transferência, para o Estado, e a extensão dos compromissos estatais concernentes à reinstalação de indústrias pode ser conhecida mediante sua comparação com as regras que regulamentam a ajuda regional. A ajuda para transferência e os subsídios para treinamento e reinstalação poderão ser pagos num caso como este, e supõe-se que o montante de subsídios concedidos seja da mesma ordem de magnitude da despesa fixa da instalação dos órgãos e funcionários administrativos. Investimentos na construção de novos prédios administrativos ficaram fora dessas estimativas. As despesas desse tipo envolveram, na primeira fase da reinstalação, cerca de 745 milhões de SEK, o que representa, numa estimativa grosseira, 20 milhões de SEK menos do que o correspondente em terrenos e edificações teria custado à área de Estocolmo.

Summary

In this article the Author tells of the experience of a massive transfer of public agencies made by Sweden where, since the decade of 1930, started a public debate on the more appropriate location for agencies constituting the country's central administration.

It was from this discussion — based upon such points as better living conditions in the provinces; protection of administration and industry against enemy attacks; necessity to create new job opportunities away from the metropolis and, finally, to limit the expansion of the area covered by Stockholm — that emerged in the 70s the decentralization of administrative activities of the central government through transferring a great number of agencies to previously selected localities, following criteria which the Author presents.

He further comments on criticisms and reactions of the personnel affected by the transfers, suggestions adopted or discarded, responsibility for the various stages of the moving process, expenditures incurred and positive and negative consequences of the movement, both for functionaries and for the agencies operation.

² SEK (moeda da Suécia) = US\$ 0,23 ou 0,10 (aproximadamente).