



Descentralização no Brasil: determinantes que limitam a sua efetivação

Decentralization in Brazil: determinants that limit its effectiveness

Robson Roberto SILVA¹

Resumo: Este artigo objetiva apresentar e analisar os determinantes que limitam a descentralização no Brasil pós-1990. Por meio de uma pesquisa bibliográfica direcionada aos condicionantes econômico-financeiros, técnico-administrativos e políticos da descentralização, procura demonstrar, sem perder de vista o seu caráter contraditório, os principais obstáculos que impedem a efetivação dessa diretriz/princípio constitucional. Assim, conclui que a descentralização, ao ser compreendida e implementada como desconcentração, delegação e/ou privatização, configura-se como uma forma de manter a centralização do poder de decisão e os recursos financeiros no âmbito do governo federal, de modo a tornar o Estado mais flexível, leve e ágil para responder os requisitos necessários ao “novo” padrão de acumulação comandado pela financeirização.

Palavras-chave: Descentralização - Brasil. Determinantes - Brasil. Federalismo - Brasil.

Abstract: This article aims to present and analyze the determinants that limit decentralization in Brazil post-1990. Through a literature search focused on economic and financial, technical, administrative conditions and the politics of decentralization, it seeks to demonstrate, without losing sight of its contradictory character, the main obstacles to the implementation of this guideline/constitutional principle. It thus concludes that decentralization, to be understood and implemented as deconcentration, delegation and/or privatization, manifests as a way to keep the centralization of decision-making power and financial resources within the ambit of the federal government in order to make the State more flexible, light and agile to meet the requirements for “new” pattern of accumulation led by financialization.

Keywords: Decentralization - Brazil. Determinants - Brazil. Federalism - Brazil.

Submetido em: 28/12/2015. Revisto em: 31/3/2016. Aceito em: 19/5/2016.

1 Introdução

Em um contexto mundial marcado pelo surgimento de um regime de “[...] acumulação flexível [...]” (HARVEY, 2011, p. 140) sob a hegemonia do capital financeiro², que exige mudanças na organização e nas funções dos Estados, como estratégia para enfrentar a crise estrutural do capital, que emergiu em meados da década de 1970, a descentralização reapparece como um dos componentes das propostas de *reformas* dos Estados reivindicadas por distintos sujeitos, independente da posição no espectro político. Portanto, independente do conteúdo de tais *reformas* ou *contrarreformas*, todas elas conceberam a descentralização como um elemento central, que ganhou concepções distintas e a implantação delas tem levado a caminhos bem diferenciados. Por isso, segundo Fiori (1995), há um consenso entre os estudiosos de que – após um longo período de centralização dos Estados, sejam eles de bem-estar social,

¹ Professor Adjunto da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF, Niterói, RJ, Brasil). R. Miguel de Frias, 9 - Icaraí, Niterói, RJ, CEP: 24220-900, Brasil. E-mail: <robson.essuff@gmail.com>.

² Segundo Harvey (2011), a acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo, apoia-se na flexibilidade e tem como elemento central o capital financeiro com poder coordenador e de comando da valorização.

socialistas ou desenvolvimentistas –, o mundo está diante de um “novo” momento da descentralização.

No Brasil, o processo de construção do Estado-nação caracterizou-se pela concentração de poder de decisão, de regulação e de gasto no governo central, principalmente a partir do final da Primeira República (ARRETCHE, 2010). De fato, embora não se desconsidere as importantes manifestações e organizações das classes trabalhadoras que buscavam transformar o Estado e a ordem social, parece adequado dizer que a centralização – além da cooptação/exclusão das classes trabalhadoras dos processos decisórios, da hipertrofia do Poder Executivo, do autoritarismo e da ausência quase completa da dimensão pública das ações dos diferentes níveis e setores governamentais –, é uma das marcas históricas do Estado brasileiro. Entretanto, cabe salientar que determinados representantes dos proprietários de terras e/ou da burguesia nacional dependente e associada sempre foram a favor da descentralização, desde que essa forma de organizar o Estado atendesse aos seus interesses econômicos e políticos. Pode-se notar isso de maneira mais nítida no período Imperial, na Primeira República e no processo de redemocratização do país (SILVA, 2014).

Nesse período de redemocratização da nação, surge um movimento heterogêneo que apontava a descentralização como uma das reivindicações de diferentes setores da sociedade. Particularmente, como uma das propostas de distintos sujeitos que lutavam no campo das políticas sociais. Segundo Silva (2014), as diferentes propostas de descentralização aparecem, assim, como um dos componentes comuns dos distintos projetos societários em disputa no país³:

O projeto liberal-corporativo [...] concebe a (des)centralização no âmbito intergovernamental como um repasse de responsabilidade aos governos subnacionais, sem deslocar recursos e poder de decisão do nível federal; na esfera das relações entre Estado e “sociedade civil”, como a transferência dos serviços públicos às iniciativas privadas. [...] Já o projeto alternativo (democracia de massas) defende uma substantiva democratização por meio da articulação entre democracia representativa e participativa. Busca assim ampliar e efetivar os direitos de cidadania para as maiorias trabalhadoras. A descentralização alinhada a essa premissa, no âmbito das relações entre as esferas de governo corresponde a uma “redistribuição” do poder que aumente o grau de autonomia compartilhada; na relação entre Estado e “sociedade civil” a transferência do poder de gestão e decisão aos representantes não-governamentais que ocupam os espaços organizados de lutas sociais (SILVA, 2014, p. 136-137).

De acordo com este autor, as diversas concepções sobre descentralização defendidas pelos sujeitos coletivos que participavam da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 estavam vinculadas a esses distintos projetos de sociedade. Nota-se que os dirigentes nacionais, deputados federais, ministros etc., que representavam o capital (inter)nacional e organismos multilaterais, defendiam a descentralização como desconcentração, delegação e privatização; os prefeitos, governadores, deputados estaduais etc., que representavam os anseios das elites locais e de determinados setores da esquerda, buscavam uma descentralização que garantisse autonomia

³ Este autor, ao recorrer aos estudos de Coutinho (2008, p. 134), aponta que, desde o surgimento da “[...] Nova [...]” República, o termo descentralização vem ganhando significados diferenciados a partir das suas vinculações com dois projetos em disputa: o “[...] liberal-corporativo [...]” e o “[...] democracia de massas [...]”.

político-administrativa e financeira; e os setores mais progressistas (movimentos sociais, partidos, associações ocupacionais etc.) lutavam por uma descentralização do poder como forma de democratizar, universalizar e aprofundar os direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 resultou dos conflitos e das negociações entre esses sujeitos coletivos que procuram pôr em prática os dois diferentes projetos societários. Embora os interesses das classes dominantes e principalmente dos grupos hegemônicos externos tenham prevalecido, identificou-se que esta lei maior incorporou a noção de seguridade social e assim ampliou os direitos de cidadania, como também incluiu um conjunto de procedimentos que favoreceriam a dimensão burocrática da administração pública, dos quais se destaca aqui aqueles que contribuiriam para a democratização do poder, como a descentralização político-administrativa e a participação da população na gestão das políticas sociais.

Dada a centralização político-administrativa e financeira no período autocrático burguês, a reivindicação e a inclusão da descentralização nesta Carta Magna foram associadas aos efeitos democráticos, quando na verdade certos avanços – ainda que sob o limite da sociedade burguesa – dependem das condições sociais e conjunturais do Brasil. Por essa razão, o presente trabalho objetiva apresentar e analisar a descentralização no pós-1990, mas sem desprezar os determinantes econômico-financeiros, técnico-administrativos e políticos, que limitam a descentralização no País. A decisão pelo exame dos obstáculos que restringem a efetivação da descentralização não anula o seu reconhecimento legal-positivo, o seu caráter contraditório, as suas possibilidades de materialização e tampouco se deu por acaso.

A pesquisa bibliográfica apontou ao menos duas questões que levaram a essa decisão: a *primeira* é que os avanços da descentralização vêm se restringindo, principalmente, ao campo formal, ou seja, a sua incorporação aos instrumentos legais das políticas sociais. As poucas experiências exitosas dependeram de um conjunto de fatores econômicos, políticos e institucionais, sendo a área da saúde um dos principais exemplos (ABRUCIO, 2006). Porém, mesmo considerando os esforços para fortalecer a negociação, pactuação intergovernamental e a articulação entre Estado e espaços públicos da sociedade civil a partir da implantação de algumas medidas – como o processo de regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS); a regulamentação do financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e serviços de saúde na forma de blocos de financiamento, que incluem os Pisos de Atenção Básica (PAB) e que exigem monitoramento e controle social democrático; e a recente implantação das Redes de Atenção à Saúde (RAS) –, Paim (2013, p. 1932) alerta que nesses 25 anos do SUS nenhum governo “[...] incorporou a Reforma Sanitária Brasileira como projeto de governo, nem demonstrou um compromisso efetivo com o SUS nos termos estabelecidos pela Constituição de 1988”. A *segunda* questão passa pelo valor atribuído à descentralização. Nota-se que ainda hoje esse princípio/diretriz constitucional é encarado como um mecanismo que por si só levaria à democratização, ao controle do Estado, da *res publica* e ao enfrentamento das desigualdades sociais.

No âmbito das análises sobre a descentralização e/ou temas correlatos essa segunda questão ainda aparece. Embora considere que a descentralização é um *locus* privilegiado para examinar as relações intergovernamentais e entre Estado e sociedade civil, principalmente no campo das políticas sociais, não se pode deixar de situá-la no contexto das transformações societárias e de perceber que esse termo tem sido disputado por blocos conservadores e progressistas tanto no plano político-ideológico quanto no plano teórico-prático. Partindo dessa assertiva é que este

trabalho procura apresentar e analisar os determinantes que limitam a descentralização no Brasil pós-1990. Para tanto, o mesmo segue organizado em três seções: os determinantes econômico-financeiros; técnico-administrativos; e políticos da descentralização. Entretanto, a ideia é a de evitar as interpretações unilateralizantes, que não articulam os aspectos de ordem político-institucional, econômico-fiscal ou cultural e que não remetem aos processos macrosociais voltados à reorganização do Estado brasileiro.

2 Determinantes Econômico-financeiros da Descentralização

As condições econômico-financeiras do Brasil acabam configurando o sistema tributário, as atribuições de gasto e as relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2000). A capacidade do gasto público dos estados e municípios é um dos fatores importantes para efetivação da descentralização. No entanto, sabe-se que a Federação brasileira se caracteriza pela acentuada disparidade socioeconômica entre as regiões. Não é tarefa aqui explicar os nexos desse desenvolvimento desigual, mas a débil ou inexistente estrutura produtiva, sobretudo dos municípios mais atrasados, que geram receitas reduzidas e, conseqüentemente, uma situação de dependência das transferências governamentais, induzindo ao jogo clientelístico e às práticas de favor.

A reforma tributária ocorrida em 1966 agravou esse problema, pois concentrou a arrecadação dos tributos no governo federal. As lideranças municipais e estaduais no processo constituinte conseguiram que a Carta Magna de 1988 estabelecesse um aumento da transferência das receitas e dos tributos aos governos subnacionais, embora sem uma definição clara das atribuições e responsabilidades entre as três unidades da Federação. Porém, as conseqüências desse *federalismo fiscal* foram perversas. Os prefeitos concentraram poder em suas mãos, assumiram a ideia de que poderiam solucionar sozinhos os problemas de suas localidades. Todavia, em um contexto marcado pela intensa urbanização decorrente dos processos globais produtivos e financeiros, principalmente pela formação crescente das áreas metropolitanas, os problemas de máxima complexidade que surgem e se agravam não podem ser enfrentados isoladamente pelo governo local. Assim, conclui-se que o “[...] municipalismo autárquico [...]”, como chamou Daniel (2001, p. 205), só acentuou as fragilidades do sistema federativo, que tradicionalmente pouco se pauta em relações cooperativas.

Segundo Abrucio e Sano (2011, p. 106), os primeiros anos pós-Constituição de 1988 favoreceram um paradigma de federalismo compartimentalizado, que dificultou as relações cooperativas. Porém,

A partir da segunda metade da década de 1990, a cooperação federativa aumentou muito, mesmo que ainda permaneçam problemas e zonas cinzentas no plano intergovernamental. Não foi, ademais, um processo igual em todas as áreas e para todos os níveis de governo – os setores de política social e os pactos intermunicipais foram os que mais avançaram em termos de institucionalização de mecanismos cooperativos (ABRUCIO; SANO, 2011, p. 106).

Desde o começo dos anos 1990, observa-se que determinados governos municipais cada vez mais demonstram um caráter empreendedor e empresarial, como forma de enfrentar as mudanças provocadas por uma economia mundializada, mas que não acompanham ou não respondem às necessidades sociais (moradia, educação, trabalho etc.) do território. De acordo

com Melo (1996, p. 15), o “[...] neolocalismo [...]” tem consequências predatórias do ponto de vista dos direitos de cidadania. Sem desconsiderar a prática política do governo federal ou estadual de apoiar municípios governados por dirigentes da base aliada, em detrimento daqueles que não dão suporte político a essas esferas nacional e regional de governo, a disputa por investimentos econômicos no âmbito municipal (o chamado “hobbesianismo municipal” (MELO, 1996, p. 15)) deslegitima as prioridades sociais e prioriza os benefícios fiscais e as isenções tributárias. Essa tendência confirma-se ainda nos dias atuais. A exemplo, os organismos multilaterais orientam os governantes e gestores locais a situarem as cidades no circuito da mundialização do capital. Disputam, assim, a possibilidade de atrair capitais e empreendimentos, como os megaeventos, que não atendem e negligenciam as reais necessidades sociais das classes trabalhadoras, agravando dessa forma as desigualdades socioespaciais e outras expressões da chamada “questão social”.

O documento *Megaeventos e violação dos direitos humanos no Rio de Janeiro*, de junho de 2014, aponta, neste sentido, que o processo de reurbanização tem violado os direitos humanos e o direito coletivo à cidade, que envolve o direito à moradia, à mobilidade, ao meio ambiente, ao trabalho, à participação etc. (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2014). A ausência de preceitos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que efetivamente protegessem a harmonia das relações federativas e priorizassem os interesses públicos das regiões e localidades do país, corroborava para essas práticas predatórias. O texto constitucional apenas estabelece, no parágrafo único do art. 23, que uma lei complementar fixaria normas para a cooperação entre as unidades da Federação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, mas essa lei nunca foi promulgada.

Entretanto, a perda de recursos fiscais e a responsabilidade social que o governo nacional vinha assumindo em um contexto de crise econômica o levaram gradativamente a criar mecanismos político-financeiros para recuperar o poder na Federação. Aumentou, por exemplo, o número de receitas não compartilhadas com os governos subnacionais. Outras medidas que foram sendo adotadas faziam parte de um plano de estabilização acordado com os organismos internacionais. Os governos subnacionais diminuíram, assim, a capacidade de exercerem a autonomia fiscal. Endividados, os principais governos estaduais e locais encontraram dificuldades para obter créditos em agências e órgãos federais. Para conseguirem apoio financeiro por parte da União, precisaram se sujeitar as determinações do governo nacional. Além do ajuste fiscal imposto a essas unidades subnacionais, as negociações da dívida estadual junto à União ainda vêm sendo atreladas ao enxugamento da máquina pública, controle das finanças estaduais, privatizações, reestruturação do sistema tributário etc. que trazem duras consequências para uma administração comprometida com os interesses públicos (AFONSO; LOBO, 1996; ABRUCIO, 2006).

Esses impulsos de centralização promovidos pelo governo federal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000)⁴, estão também associados ao abuso de poder estatal nos níveis regionais/locais que trazia e traz prejuízo à política macroeconômica recomendada pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). As autoridades e técnicos que atuavam na área econômica do nível central frequentemente os acusavam de práticas clientelistas e de não

⁴ Esta Lei foi promulgada no ano de 2000. Por meio dela, os governos, em nome da austeridade, podem cortar gastos, como os da área social, exceto os relacionados à dívida pública.

combaterem ou até mesmo de gerarem o déficit público. O controle das finanças subnacionais tornou-se assim uma das estratégias de estabilização da economia, pois os acordos que o governo nacional vem assumindo com o FMI colocam a necessidade de reduzir o déficit público e combater a inflação (AFONSO, 1994). A ideia é de que o Estado, ao alcançar suas metas superavitárias com medidas que não efetivavam direitos sociais, destine parcelas generosas dos recursos orçamentários para o pagamento do serviço da dívida pública, demonstrando aos credores ser um país que honra com seus compromissos políticos e financeiros.

De acordo com Boschetti (2016), nos países da União Europeia e que seguem as orientações do Banco Mundial, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Comissão Europeia, nota-se uma tendência de “[...] mutação no Estado social dos países do capitalismo central, que vem sorratamente minando a proteção social vinculada aos direitos do trabalho e avançando na instauração de prestações sociais assistenciais condicionadas a critérios de renda” (BOSCHETTI, 2016, p. 156). No Brasil, a expansão da assistência social (principalmente com a ampliação de programas de transferência de renda condicionada) em detrimento das demais políticas de seguridade social inicia-se em 1990 e consolida-se nos anos 2000, com um agravante: aqui não se construiu os Estados de Bem-estar Social tal como os países do capitalismo central.

Essa chamada assistencialização da proteção social⁵ desenvolve-se sob a égide do Estado neoliberal, cuja carga tributária vem incidindo mais sobre os trabalhadores. Portanto, a lógica não é de redistribuir renda e riqueza, mas sim de favorecer a acumulação capitalista. De acordo com os dados da OCDE (2012 apud BRASIL, 2015), a tributação sobre a propriedade responde por 6% da arrecadação brasileira, o que corresponde à metade do percentual em países da OCDE, como Estados Unidos (12%) e Reino Unido (12%); e 50% a menos que Argentina (9%) e França (9%); já a tributação sobre o consumo, que incide mais sobre a parcela da população pobre, no Brasil chega a 44%. Esse percentual corresponde ao dobro da tributação sobre o consumo nos Estados Unidos (18%) e é muito mais elevado do que a do Reino Unido (30%) e da França (25%).

A promoção de elementos regressivos nos códigos tributários, como os impostos sobre o consumo, a imposição de taxas de uso e o oferecimento de um conjunto de subsídios e isenções fiscais às pessoas jurídicas, é uma das tendências do Estado neoliberal (HARVEY, 2008). No Brasil, a regressividade da carga tributária tornou-se um dos principais mecanismos de financiamento do Estado, o que demonstra que são os trabalhadores e não os empresários/banqueiros os seus principais contribuintes. Porém, os dirigentes nacionais não têm priorizado os gastos com políticas sociais, tampouco com infraestrutura, mas sim com o pagamento dos serviços da dívida pública. As pesquisas mais sérias sobre o uso do fundo público, cuja forma mais visível é o orçamento estatal, têm comprovado que aqueles ligados à seguridade social são utilizados para valorização e acumulação do capital vinculado à dívida (SALVADOR, 2010).

É por essa e outras razões que os representantes do capital (inter)nacional não vêm medindo esforços para controlar o fundo público, seja como alternativa a estabilização da macroecono-

⁵ Mota (2008) analisa o significado político da expansão da política de assistência social, apontando as implicações da sua centralidade na seguridade social a partir dos anos 1990 e 2000; e denomina também esse processo de assistencialização da proteção social.

mia, seja pensando numa concentração de recursos na União com vistas à retomada dos investimentos, sobretudo daqueles direcionados aos serviços da dívida pública. Entretanto, isso não se deu ou não vem ocorrendo sem resistência política. Uma frente de prefeitos e governadores tem defendido um federalismo descentralizante, embora pouco democratizante. Por outro lado, setores progressistas da sociedade buscam pôr em prática a tendência descentralizadora consolidada na Constituição de 1988. A hipótese de Fiori (1992), assim, se confirma. No cenário contemporâneo, há duas perspectivas político-econômicas fundamentais: a primeira é a hegemônica e caracteriza-se pela reconcentração do poder político-administrativo no governo federal a partir de uma recentralização fiscal, mas sofre críticas de certos dirigentes subnacionais que sustentam suas proposições na tese liberal de federalismo; e a segunda perspectiva exige uma desconcentração cada vez mais sólida do poder e recursos fiscais.

3 Determinantes Técnico-administrativos da Descentralização

A (in)capacidade técnico-administrativa das unidades da Federação exige considerar determinantes que não se restringem aos recursos, equipamentos e procedimentos operacionais. Isto é, além dos determinantes institucionais, cabe também considerar os aspectos econômico-financeiros, político-culturais e os processos sócio-históricos, sem desprezar as particularidades que assumem nos distintos estados e municípios do país. A centralização do poder no período autocrático burguês é uma das condições sócio-históricas para compreender, ainda hoje, determinadas fragilidades político-administrativas de muitos governos regionais e locais. Não só por ficarem dependendo dos recursos financeiros do governo federal, mas também pela imposição de padrões técnico-administrativos, sem tanta coerência com as distintas realidades, que convivem com traços marcantes da cultura tradicional brasileira.

De acordo com Arretche (2000), os determinantes institucionais da descentralização envolvem o legado das políticas prévias, as leis, normas e a engenharia operacional para a prestação de bens e serviços sociais. Além desses determinantes, considera-se aqui que a (in)capacidade técnico-administrativa exige apreender os aspectos econômico-fiscais, que – com os impulsos de *recentralização* realizados pelo governo federal para cumprir as exigências da política macroeconômica recomendada pelos organismos multilaterais –, acentuam as fragilidades nesses termos de determinados estados e municípios brasileiros.

Em que pese alguns avanços decorrentes da capacidade de mobilização e participação política de sujeitos progressistas envolvidos no processo de elaboração e implementação das leis orgânicas, políticas sociais e das normas operacionais, ainda hoje as fragilidades técnico-administrativas dos estados e municípios também estão relacionadas com as práticas patrimonialistas e clientelistas de determinados dirigentes, gestores, técnicos etc., que usam a máquina estatal como meio de alcançar seus objetivos pessoais, político-partidários e/ou privados. As dificuldades de organização e mobilização das classes trabalhadoras decorrentes das transformações econômicas, sociais e culturais acabam também por estorvar importantes alterações das relações e condições de trabalho precário que se expressam na administração pública.

A situação se agrava porque nos estados não houve praticamente nenhum avanço nas estruturas de apoio aos problemas de capacidade técnica dos municípios. A coordenação federativa, nas suas dimensões verticais e horizontais, envolve um conjunto de práticas e aspectos, das quais se destaca aqui a capacitação técnica dos órgãos gestores e implementadores das políticas sociais. Segundo Abrucio e Sano (2011, p. 107), na dimensão vertical está prevista as relações

entre os governos federal, estaduais e municipais e na horizontal as articulações entre os governos regionais e/ou locais. Entretanto, os autores mencionam que o “[...] *problema maior é a baixa institucionalização dos modelos de cooperação interestadual. Tanto no plano da ação dos governadores como na articulação com base territorial praticamente não houve avanço nos últimos anos*” (ABRUCIO; SANO, 2011, p. 107, grifo nosso).

Desde o meado dos anos 1990, nota-se um movimento de coordenação por parte do governo federal, através da criação de sistemas, planos, programas etc., com incentivos à adesão dos governos estaduais/municipais, e que exige contrapartidas, impõe padrões técnico-administrativos e que intensifica a lógica produtivista/gerencialista. Nesse movimento, “[...] na maioria das vezes, os governos estaduais aparecem como apenas mais um ente federativo, em graus similares aos dos municípios, com poucas responsabilidades diferenciadas, inclusive em termos de coordenação de municípios” (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014, p. 17). Neste sentido, parece ser possível afirmar que o governo federal assume o papel de normatizador/elaborador e delega aos governos subnacionais a responsabilidade pela execução das políticas sociais. .

De acordo Lordello de Mello (1991), há razões distintas para o uso da delegação, que carece de uma política específica que compreenda: a transferência de recursos financeiros; o estabelecimento de normas e padrões; a *prestação de assessoria técnica e treinamento*; os mecanismos de avaliação e monitoramento pela esfera superior que está delegando funções de gestão; e a prestação de contas dos recursos transferidos, nesse caso pelos órgãos que receberam as atividades delegadas. Entretanto, este autor alerta que a delegação não se efetiva em governos subnacionais que já são fortes ou que procuram fortalecer a sua autonomia. Os sujeitos políticos, principalmente nas esferas municipais, não aceitam ser tratados como meros funcionários subordinados aos governos nacionais. Nessa direção, Arretche (2005) aponta que os governos subnacionais desprovidos de autonomia tendem a incorporar as orientações de governos nacionais, de agentes privados e/ou de organismos internacionais; destaca que os governos locais/regiões podem até ter recursos para atender as necessidades dos seus cidadãos, mas podem possuir uma limitada autonomia para definir sua própria agenda.

4 Determinantes Políticos da Descentralização

As relações intergovernamentais e entre Estado e sociedade civil também são fundamentais para analisar os determinantes políticos da descentralização. Desde a Assembleia Constituinte de 1987 representantes das esferas governamentais têm concebido a descentralização de diferentes formas. O texto constitucional incorporou, a contento dos setores progressistas, a concepção de descentralização como redistribuição do poder, que implicaria em um duplo dinamismo: a) por um lado, entre as diferentes esferas de governo; e b) entre o governo e a sociedade civil organizada. Simultaneamente, esse dinamismo exigiria a criação de critérios e mecanismos participativos de gestão. Portanto, se por si só a descentralização não leva automaticamente a uma maior participação, sem tais critérios e mecanismos, essa diretriz/princípio constitucional não se formaliza; essencialmente quando se identifica que ela se associa à noção de federalismo cooperativo, que estabelece a participação dos níveis governamentais em assuntos de caráter nacional e local, sem prejuízo para a autonomia política, financeira e administrativa desses entes da Federação (SILVA, 2014).

No entanto, no começo dos anos 1990, a descentralização no âmbito municipal assumiu ao menos duas conotações principais: a primeira, defendia a articulação das prefeituras com as organizações da sociedade civil como “[...] corresponsáveis [...]” pela implementação de serviços sociais, além de exigir a participação social; e a segunda, reivindicava a atuação exclusiva da administração pública local nesse processo, sendo assim chamada de prefeiturização (LOBO, 1990).

Essa segunda variante expressou uma forte centralização do poder nos prefeitos (o executivismo) e na mesma medida uma auto-anulação do Poder do Legislativo. Em grande parte dos municípios brasileiros, principalmente nos pequenos e médios, essa foi a característica do processo municipalista que mais se destacou. Para os dirigentes estaduais, as iniciativas criadas para fortalecer a autonomia fiscal, administrativa e política dos municípios eram preocupantes, pois esses governadores temiam a perda de seu poder de articulação na barganha política.

O governo federal, seguindo uma política econômica recomendada pelos organismos internacionais, criou mecanismos visando a recentralização fiscal, manteve o superávit primário e empregou a delegação de funções de gestão aos municípios. De acordo com Pereira (2009) – ex-ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) –, a delegação é primordial à administração pública gerencial, que também adota a desconcentração⁶.

Ao utilizar a delegação como sinônimo de descentralização política, Pereira (2009) menciona que se trata de uma resposta às demandas por maior autonomia local e regional. No entanto, discorda-se aqui dessa assertiva. Por se tratar de uma concepção de administração pública voltada para o mercado, a delegação acaba sendo um meio de aliviar a estrutura do governo nacional e manter o controle centralizado. Não se trata, portanto, de transformar certas funções delegadas às atividades próprias dos governos subnacionais numa perspectiva que incluísse no processo de descentralização a participação e o controle social democrático. Pelo contrário, a dimensão política da descentralização remete aqui à transferência de responsabilidade social para as organizações da sociedade civil, à privatização, às parcerias, à participação corporativista/assistencialista, às práticas de ajuda e ajuda mútua.

Segundo Pimenta (1995), neste padrão de administração/gestão pública voltado para o mercado, a descentralização pode ocorrer de distintas formas: de cima para baixo na estrutura administrativa (descentralização interna), entre os níveis de governo (descentralização intergovernamental) e de dentro da estrutura do Estado para a sociedade (descentralização externa). Se no primeiro caso o autor faz alusão aos instrumentos da administração da qualidade total herdados da experiência do chamado “toyotismo”, no segundo a ênfase é dada a municipalização, microrregionalização e a transferência à União de órgãos ou empresas estaduais (federalização); já no terceiro caso as possibilidades envolvem um conjunto de ações, como: parceria com a sociedade; terceirização no setor público; descentralização para Organizações Não-Governamentais (ONGs), associações ou entidades; extinções, fusões e/ou privatizações.

⁶ Pereira (2006) alude que, ao ser nomeado chefe do MARE, propôs ao governo uma “[...] reforma administrativa” (leia-se aqui contrarreforma administrativa). As principais proposições quanto a essa “reforma” foram condensadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aprovado ainda no primeiro semestre de 1995. Por meio deste Plano, buscava-se transformar o *modelo burocrático* da administração pública em um *modelo gerencial*.

A transferência dos serviços sociais e científicos do Estado ao denominado “[...] terceiro setor [...]” – também considerado pelos defensores do “gerencialismo” como “[...] público não-estatal [...]”, “[...] setor não governamental [...]” ou “[...] setor sem fins lucrativos [...]” –, tem sido chamada como “[...] publicização [...]”. Na concepção dos seus mentores, o Estado, ao incentivar legalmente e financeiramente as “[...] organizações públicas não-estatais [...]”, que julgam ser sem fins lucrativos, voltadas para o interesse geral e que são regidas pelo direito privado, torna-se menos burocrático e ineficiente, combate o fisiologismo, introduz a competição e a flexibilização na provisão dos serviços sociais, como também amplia os canais capazes de intermediar os conflitos sociais no próprio Estado e na sociedade civil (PEREIRA; GRAU, 1999, p. 16-17).

Assim, o Estado incentiva a participação, com o interesse de cooptar/neutralizar as forças sociais, de convertê-la em parceria, de reduzir sua execução a tarefas burocráticas e de estimular práticas solidárias. Segundo Nogueira (2005, p. 140-141), a “[...] participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade”.

Particularmente, os conselhos gestores, como sendo um dos espaços constituídos por distintos sujeitos governamentais e da sociedade civil que confrontam projetos societários e interesses divergentes e contrapostos, também sofrem com essas inflexões, na medida em que determinados representantes do governo buscam administrar a participação, impedindo que esta prática produza efeitos indesejáveis. Como aponta Iamamoto (2007), os conselhos são espaços de lutas e disputas políticas:

Por um lado, eles dispõem de potencial para fazer avançar o processo de democratização das políticas sociais públicas (...). Por outro lado, são espaços que podem ser capturadas por aqueles que apostam na reiteração do conservadorismo político, fazendo vicejar as tradicionais práticas clientelistas, o cultivo do favor e da apropriação privada da coisa pública segundo interesses particularistas, que tradicionalmente impregnaram a cultura política brasileira e, em especial, as instâncias de poder na esfera municipal (IAMAMOTO, 2007, p. 198-199).

Logo, a institucionalização de tais espaços não assegura por si só a repartição do poder e a qualidade da participação. Apesar das forças progressistas lutarem pela descentralização política, as dificuldades encontradas estão ainda hoje atreladas ao corporativismo, às trocas de favores, ao clientelismo e a outras práticas de privatização da coisa pública. Soma-se também o tecnicismo que privilegia a eficiência e eficácia da gestão pública e que acaba por subestimar a participação de setores da população muito em função da sua debilidade educativa e cultural.

Nos discursos governamentais e que, em alguma medida, são reproduzidos por segmentos da sociedade civil sem senso crítico, parafraseando Gramsci (apud SIMIONATO, 2001, p. 82) sem “[...] bom senso [...]”, constata-se que existem alguns mitos que dificultam ou retardam a participação. Para esses sujeitos políticos, esta prática é vista como um instrumento que por si só transformaria a realidade, não percebendo, assim, que existem forças sociais que defendem a conservação da ordem social vigente. A sociedade civil também é vista como despreparada para participar como protagonista das políticas sociais; apenas a burocracia e os dirigentes governamentais detêm o saber e a delegação para decidir. Por isso, os governantes consideram que a

participação deve restringir-se ao sistema eleitoral, não cabendo compartilhar da governabilidade, exatamente por dificultar a tomada de decisões, seja pela morosidade do processo que ela acaba provocando (obrigatoriedade de convocar reuniões, demora em decidir etc.), seja pelo posicionamento crítico de alguns dos seus setores diante das propostas ou da ausência delas por parte do governo (MORONI, 2009). Não é por acaso que nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e no governo da presidente da República, Dilma Rousseff, vem ocorrendo a ampliação dos espaços de consulta e interlocução com a sociedade civil e surgindo propostas por parte de alguns dos seus representantes para transformar, nessa direção, determinados conselhos, que foram criados para exercerem a função de elaboração, deliberação e fiscalização.

5 Conclusão

Nota-se, assim, que esta análise acerca dos determinantes que limitam a descentralização não envolve apenas os aspectos econômico-financeiros, técnico-administrativos e políticos, mas, também, os fundamentos teórico-práticos e ideológicos, posto que a descentralização vem sendo concebida de distintas maneiras e suas implicações têm sido as mais variadas. Cabe reiterar que, para os setores conservadores, a descentralização não tem por objetivo democratizar a ação pública. Pelo contrário, a descentralização, entendida e implementada como desconcentração, delegação e privatização, configura-se como uma forma de manter a centralização do poder de decisão e os recursos financeiros no governo federal, de modo a tornar o Estado mais flexível, leve e ágil para responder os requisitos necessários ao *novo* padrão de acumulação comandado pela financeirização.

Nas distintas políticas sociais, nota-se, com algumas particularidades, que os governos FHC, Lula e da presidente, Dilma, vêm condicionando a transferência de recursos fiscais a execução de sistemas, planos, programas etc., previamente definidos pelas equipes ministeriais e que são induzidos a essas esferas subnacionais de governo, sem a garantia de autonomia política e financeira⁷. Além disso, vêm adotando a desconcentração de atribuições da administração federal para agências governamentais, como também privatizando as instituições e os serviços sociais por meio de determinadas organizações da sociedade civil. Assim, vêm concebendo a descentralização como desconcentração, delegação e/ou privatização.

Particularmente, na área das políticas urbanas, FHC aprovou o Estatuto da Cidade, com forte conteúdo municipalista, no penúltimo ano do seu segundo mandato. O governo Lula se destacou por promulgar, em 2005, a Lei dos Consórcios Públicos: um instrumento jurídico importante para fortalecer a cooperação entre as esferas de governos, principalmente nas regiões metropolitanas e localidades mais pobres do país. Porém, a efetivação desta Lei, importante para os efeitos positivos da descentralização, depende de condições sociais e da capacidade dessa área de resistir às tendências fragmentadoras, recentralizadoras e privatizantes.

Neste sentido, não se procurou nesta análise desconsiderar o esforço dos sujeitos políticos que buscam efetivar a descentralização nas distintas áreas sociais, pois a implementação desse princípio/diretriz constitucional, a partir de certas condições políticas, institucionais e econômicas,

⁷ Particularmente, Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014, p. 17) identificaram, no Governo Lula e no primeiro Governo Dilma, “[...] um movimento do governo central para fortalecer grandes programas federais [...] que aportam montantes significativos de recursos federais e são formulados e geridos diretamente pelo governo federal”.

vem imprimindo formas e ritmos diferenciados a cada uma das políticas sociais. De um modo geral, a tendência hegemônica é a de centralização do poder no governo federal, acompanhada da privatização e da transferência de responsabilidades (que não acompanha na mesma proporção o repasse de poder e de recursos financeiros) para os governos subnacionais. Entretanto, o exame dos determinantes que restringem a descentralização a essa estratégia recentralizadora e privatizante deve ser aprofundado através de novas pesquisas e estudos que buscam analisar essa diretriz/princípio, considerando as particularidades de cada política social, a realidade dos diferentes municípios e estados brasileiros, bem como os seus limites e suas possibilidades em determinadas conjunturas.

6 Referências

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 4, 2011.

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

AFONSO, J. R.; LOBO, T. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 14, dez. 1996.

AFONSO, J. R. Descentralização fiscal: revendo ideias. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, 1994.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociol. e Política**, Curitiba, 24 jun. 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília (DF), 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição de 1988. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e violação dos direitos humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, jun. 2014.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os Estados e a União. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. Á. e SILVA, P. L. B. (orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. SP: FUNDAP, 1995.

FIORI, J. L. **O Estado brasileiro do futuro**: descentralização ou desintegração. Rio de Janeiro: UERJ; IMS, 1992.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2011.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 74, ago. 1990.

LORDELLO DE MELLO, D. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, out./dez. 1991.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo municipal': efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

MOTA, A. E. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E. (Org.). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

PAIM, Jairnilson Silva. A Constituição Cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS). **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 29, n. 10, p. 1927-1953, out. 2013.

PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PEREIRA, L. C. B. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PIMENTA, C. C. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, 1995.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, R. R. da. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social)–Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social**. São Paulo: Cortez, 2001.

Robson Roberto SILVA

Assistente Social e Mestre em Política Social pela Escola de Serviço Social (ESS) da Universidade Federal Fluminense (UFF, Niterói, Rio de Janeiro, RJ, Brasil). Especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela Universidade de Brasília (UnB, Brasília, DF, Brasil). Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil).
