

# A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil / *Decentralization in the context of democracy and neoliberal influence in Brazil*

---

ROBSON ROBERTO SILVA<sup>1</sup>

**Resumo:** Partindo da ideia de que a descentralização ganha distintas concepções teóricas e político-ideológicas a partir da sua vinculação a projetos societários antagônicos, que fundamentam outros projetos coletivos, como na área da administração pública, o presente artigo, produto de uma pesquisa bibliográfica e documental, procura compreender as concepções e/ou as formas que a descentralização assumiu no Brasil no contexto da redemocratização e da influência neoliberal. Para alcançar esse objetivo, orienta-se pela teoria social crítica que se apoia na tradição marxista. Assim, procura demonstrar que a descentralização do poder depende da necessidade e da possibilidade das classes subalternas colocarem em prática o projeto de “democracia de massas” e, dessa maneira, conquistarem o consenso na sociedade, como forma de transformar o Estado e a ordem burguesa.

**Palavras-chave:** descentralização; redemocratização; neoliberalismo; projetos societários; Brasil.

**Abstract:** Starting from the idea that decentralization gains different theoretical and political-ideological conceptions from its linking to antagonistic social projects, which grounds other collective projects, such as in public administration area, the present article, a result of bibliographical and documental research, seeks to understand the concepts and / or forms that decentralization has made in Brazil in the

---

1 Assistente social e mestre em Política Social pela Escola de Serviço Social (ESS) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

context of democracy and neoliberal influence. To achieve this goal, we use, as guideline, the critical social theory supported by the Marxist tradition. Thus, we seek to demonstrate that the decentralization of power depends on the need and possibility of the subaltern classes to put into practice the project of “mass democracy” and, as a result, conquer consensus in society as a way to transform the State and the bourgeois order.

**Keywords:** decentralization; democratization; neoliberalism; social projects; Brazil.

Este artigo é parte da tese *(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em um contexto mundial marcado pelo surgimento de um regime de “acumulação flexível”, sob a hegemonia do capital financeiro, 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 reaparece como um dos componentes das propostas de “reformas” dos Estados reivindicadas por distintos sujeitos, independente da posição no espectro político. Portanto, não só sua origem político-ideológica, como também suas concepções e seus formatos são muito diferenciados.

No Brasil, desde o início dos anos 1980, a descentralização tem sido valorizada por muitos sujeitos em função dessas suas virtudes republicanas. Porém, cabe aqui dizer que o termo descentralização é polissêmico; logo, possui diversas concepções teóricas e político-ideológicas, que estão articuladas a blocos conservadores e progressistas que disputam o sentido da descentralização, tanto no plano político-ideológico quanto no plano teórico-prático. Neste sentido, Silva (2014), ao recorrer aos estudos de Coutinho (2008), aponta que, desde o surgimento da “Nova” República, o termo vem ganhando significados diferenciados a partir das suas vinculações com dois projetos em disputa no Brasil: o “liberal-corporativo” e o “democracia de massas”.<sup>2</sup>

---

2 Segundo Coutinho: “Por um lado, há um modelo que poderíamos chamar de “norte-americano” [ou liberal-corporativo], caracterizado (como ocorre em toda

Para Silva (2014), o projeto “liberal-corporativo” defende a democracia representativa e a constituição de canais que garantam interesses particulares de determinadas categorias profissionais e grupos sociais. Concebe o termo em discussão, como (des)centralização, pois, no âmbito intergovernamental, corresponde ao 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 à transferência dos serviços públicos às iniciativas privadas. Nessa dimensão, a (des)centralização fortalece as parceiras, as privatizações, as práticas solidárias e a participação corporativista/assistencialista na vida pública. De um modo geral, procura aumentar eficácia e eficiência dos recursos públicos e conservar a ordem vigente.

Por sua vez, o projeto “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. Nessa esfera, a descentralização inclui como dispositivo a participação, que objetiva o controle do Estado e da “coisa pública” pela sociedade. Associa-se assim a ideia de reforma com vistas à democratização, à universalização e ao aprofundamento dos direitos sociais. (SILVA, 2014).

Partindo da premissa que estes dois distintos projetos societários fundamentam outros diferentes projetos coletivos, como na área da administração/gestão pública, e que a base material sobre a qual ocorre

---

situação “ocidental”) [...] onde a organização política e a representação dos interesses se dá, respectivamente, por meio de partidos frouxos, não programáticos, e através de agrupamentos profissionais estritamente corporativos. E, por outro, temos um modelo que poderíamos designar como “europeu” [ou democracia de massa]. Neste último, há uma estrutura partidária centrada em torno de partidos com base social razoavelmente homogênea e que defendem projetos de sociedade definidos e diversos entre si; e temos um sindicalismo classista, que não se limita a organizar pequenos grupos profissionais, mas que busca agregar e representar o conjunto da classe trabalhadora”. (2008, p. 134).

o confronto entre eles tem sido mantida e em parte alterada, é que se busca, a seguir, compreender as concepções e/ou as formas que a descentralização vem assumindo no contexto tanto da redemocratização quanto da influência neoliberal no Brasil.

### **A descentralização no período da redemocratização do Brasil**

O movimento pela redemocratização, que exigia a “reforma” do Estado, na qual a descentralização reaparece como um dos elementos centrais, está intimamente ligado às mudanças sociais que o Brasil passou entre os anos 1970 e 1980, como consequência da crise estrutural do capital.

Nesse cenário, forjou-se um amplo movimento social e político que exigia transformações da sociedade brasileira e particularmente um “novo” papel do Estado. No sentido gramsciano, emerge uma sociedade civil robusta, articulada e que mantém uma relação mais equilibrada com o Estado forte. Em outras palavras, o país assumia características semelhantes a das regiões que Gramsci chamou de “ocidentais”. Os sujeitos políticos opositores empenharam-se na “guerra de posição” que ampliava o Estado brasileiro, porém, não se atentaram para os riscos dessa transição pautada em negociações. Coutinho esclarece que, em situações como essa, há sempre “a combinação de processos ‘pelo alto’ e de movimentos provenientes ‘de baixo’; e, decerto, é o predomínio de uns ou de outros o que determina o resultado final, a natureza do *terminus ad quem* da transição”. (2008, p. 132-133).

A chamada sociedade civil emergente passou a ser interpretada principalmente “como o terreno dos movimentos populares, olvidando-se do peso histórico e social das organizações de base empresarial e ficando à sobra o empresariamento que se iniciava no interior das ONGs” (FONTES, 2010, p. 240). Sem entrar nos pormenores, apesar da influência de Gramsci no Brasil, alguns conceitos desse representante do socialismo revolucionário, como o de sociedade civil, assumiram uma conotação alheia e até mesmo contrária em muitos casos à matriz gramsciana (COUTINHO, 2007), desconsiderava-se, por exemplo, a ideia de uma estrutura privilegiada da luta de classes. Por isso, torna-se essencial assumir o exercício de análise, principalmente para operacionalizar os conceitos “politicamente e ideologicamente,

dentro e fora dos formatos partidários tradicionais de ‘fazer política’”. (DREIFUSS, 1987, p. 270).

Nesse contexto, a própria discussão acerca da descentralização da “reforma” do Estado assumiu diversas conotações e implicações ideopolíticas. Impulsionada pela recessão econômica; pela crise fiscal e financeira do Estado autoritário; e pelo movimento de redemocratização que defendia a construção de uma “nova” organização federativa, as propostas de descentralização aparecem como um dos componentes comuns dos projetos societários em disputa no país. Entretanto, como já introduzido, com significados distintos, “em sociedades como a nossa, os projetos societários são, necessária e simultaneamente, projetos de classe, ainda que refratem mais ou menos fortemente determinações de outra natureza (culturais, de gênero, étnicas etc.)”. (NETTO, 2006, p. 143).

Esses projetos societários fundamentaram os debates na Assembleia Constituinte de 1987. O presidente Sarney era um dos representantes legítimos do projeto “liberal-corporativo” – Fernandes considera que “ele fez o impossível e o inconcebível para solapar a elaboração da nova Carta Constitucional. Extorquiou cinco anos de mandato para presidente e ajudou a montar o monstro chamado ‘Centrão’” (1990, p. 47). Porém, os representantes do projeto “democracia de massa” criaram uma séria de campanhas de mobilização dos setores subalternos. O *Plano de Ação Política e Organizativa* do Partido dos Trabalhadores (PT) já estabelecia a importância da luta e da mobilização social direcionada à Constituinte. Por meio dessa reivindicação, o PT mencionava que seria possível tratar dos temas que interessavam os trabalhadores, como: os direitos que limitassem a propriedade, sobretudo a rural e a urbana; a dívida externa, particularmente a revisão da ordem econômica; e a questão da democracia.

De acordo com Fernandes (2006), era importante uma maior mobilização desses setores nesse processo político, posto que com uma postura defensiva não se realizariam as transformações que a sociedade necessitava, ainda que dentro do capitalismo. A estratégia do ministro da Fazenda do governo Sarney, Bresser Pereira, de convocar uma reunião com os setores representantes do capital, que resultaria mais tarde na institucionalização do Pensamento Nacional das Bases Empresariais, é um bom exemplo do movimento criado para discutir propos-

tas elitistas, que foram apresentadas na Constituinte e que colocavam obstáculos às transformações que almejavam os setores à esquerda no espectro político no Brasil. Assim, para realizar essas mudanças o país precisava instaurar uma verdadeira revolução democrática, que a burguesia buscava impedir.

A ideia de revolução que predominou nos discursos dos representantes dos setores da esquerda na Constituinte estava associada à reforma, ou seja, à criação e à efetivação de uma Constituição cidadã. Por meio dessa reforma radical esperava-se aprofundar a democratização e, desse modo, superar a ordem burguesa. Luxemburgo (2010), sobre a adoção de métodos para transformação social, considera que a reforma não exclui a revolução. Também menciona que as sociedades não escolhem livremente um caminho mais calmo e lento ou mais turbulento e rápido; pelo contrário, é a realidade que determina a melhor forma para a mudança social. Em sua opinião, a decisão prévia pelas reformas, sem considerar o movimento da história, particularmente as possibilidades revolucionárias, não leva à construção da ordem socialista, mas à reforma do capitalismo.

Neste sentido, era necessária na Constituinte uma ampliação do poder dos trabalhadores, das suas entidades sindicais, organizações culturais e partidárias no âmbito da sociedade civil. Em outras palavras, tornava-se importante aprofundar as relações substantivamente democráticas. Forjar uma “democracia de massa” que reconhecesse o pluralismo (a existência de diferentes canais de participação: eleitorais, corporativos e organizacionais), mas que se distanciasse da concepção pluralista da democracia liberal, que não orienta práticas que busquem como defender aqui a construção de uma “vontade geral”, de uma hegemonia, por meio da negociação e do consenso. Na verdade, essa concepção de “democracia eleitoral” orienta a competição política que é definida pelo livre jogo do mercado, “no qual os grupos com recursos organizativos obtêm resultados, enquanto os que não dispõem de tais recursos são excluídos, sem condições de obter influência real”. (COUTINHO, 2008, p. 137).

Para radicalizar essa “democracia eleitoral”, disfarçada de uma “democracia pluralista”, tornava-se necessário na Constituinte a defesa da “democracia participativa”, que consiste em uma prática política alternativa “à manipulação de pessoas, interesses econômicos e valores políticos

por parte das elites de uma ‘sociedade democrática’” (FERNANDES, 1986, p. 159). O PT, no seu *Plano de Ação Política e Organizativa*, ao defender temas inclusivos e que interessavam à maioria trabalhadora, como a democracia, reivindicava a criação dos conselhos populares, entendendo que esses espaços tornariam real a participação política no Estado e que representariam uma efetiva descentralização e desconcentração do poder concentrado nas mãos do Executivo.

Por meio da institucionalização dos conselhos, o PT e outros representantes de setores da esquerda buscavam obter o controle democrático permanente das ações dos políticos que foram eleitos para representar os interesses coletivos. Entretanto, essas formas de “democracia participativa” não eram defendidas pelos deputados constituintes conservadores. Embora a retórica sobre essas práticas estivessem presente nos debates políticos desde a campanha eleitoral, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, por exemplo, após integrar-se ao movimento conhecido como Aliança Democrática, revelou sua verdadeira face. “Por ele não passa, nem poderia passar, a ‘democracia participativa’ (...) ele é o avesso dessa alternativa” (FERNANDES, 1986, p. 161), presente nas várias propostas populares que forneceram subsídios aos constituintes progressistas para a sua formalização.

Na Constituinte, os sujeitos políticos municipalistas, que representavam interesses das elites (empresários urbanos e rurais, industriais e banqueiros etc.) e de alguns setores da esquerda, associavam a descentralização à ampliação do poder político-administrativo e financeiro das esferas locais, à eficiência dos recursos públicos e à fiscalização por parte da população. Neste sentido, embora a subcomissão dos Estados, com grande participação de representantes da região Norte, tenha muito mais se dedicado na Constituinte à criação de novas esferas regionais de governo, Souza (2001) destaca que ela defendia a descentralização como um instrumento que aumentaria a eficiência e promoveria a democracia.

A descentralização, desse modo, passou a ser utilizada política e ideologicamente na Constituinte como uma estratégia para aumentar o poder das bases subnacionais, entendida assim como sinônimo de municipalização ou estadualização. Os respectivos termos correspondiam à ideia de uma “plena” autonomia das esferas locais e regionais até então restrita com a centralização do Estado. O movimento

pela municipalização contou com a participação de vários dirigentes municipais com distintas filiações partidárias; além dos dirigentes locais, a descentralização também era uma reivindicação dos governadores. Médici e Maciel (1996) apontam que esses políticos lutavam, por um lado, pela descentralização política, como mecanismo que fortaleceria o poder e a autonomia dos governadores e prefeitos, que no período autoritário estavam subordinados ao governo federal; por outro lado, entendiam que a descentralização administrativa levaria a assumir a gestão de políticas públicas mais coerentes com as necessidades regionais e locais; e que a descentralização fiscal permitiria redistribuir os recursos financeiros federais entre as diversas unidades da Federação. Desde o começo da década de 1980, essa descentralização fiscal ocorria por duas vias: aumento da arrecadação própria dos estados e municípios, por meio da elevação das alíquotas dos seus impostos; e o aumento das transferências constitucionais automáticas (fundos de participação de estados e municípios) e negociadas, do nível central para os níveis locais de governo.

Dada a crise que o país vivia nesse período, o governo federal não teve força para enfrentar as alianças políticas entre prefeitos e deputados federais, que buscavam aumentar a arrecadação de recursos da receita do Tesouro Nacional; conjuntamente com as reivindicações dos estados que possuíam diferentes interesses: os da região Sudeste, considerados os mais ricos do país, procuravam fortalecer a autonomia tributária estadual, já os das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste buscavam aumentar a transferência dos recursos da União. Neste sentido, a “lógica para aumentar recursos e poderes nas mãos dos governos intermediários e/ou locais é, antes de tudo, enfraquecer o governo central”. (AFONSO; LOBO, 1996, p. 10).

Na comissão da Constituinte que tratava da questão tributária, o deputado José Serra foi o que mais resistiu para que o governo federal não perdesse ainda mais as porcentagens sobre o Imposto de Renda e o Imposto sobre os Produtos Industrializados. A proposta deste deputado de elevar a representação proporcional do Estado de São Paulo no processo constituinte revelava também que as práticas oligárquicas não desapareceram nessa “Nova” República. Como explica Oliveira:

[...] a regulamentação proposta pelo então deputado José Serra elevou a representação de São Paulo para 70 deputa-



dos que, sobre um total de 420, significa que a representação paulista, sozinha detém a sexta parte da representação popular nacional! A interpretação da regra “um homem, um voto”, transformada em proporcionalidade para a representação parlamentar, é, rigorosamente, liberal e antifederativa, embora seja feita em nome da defesa da Federação. (1995, p. 86-87).

Em uma das propostas assinadas por José Serra e representantes de vários partidos e regiões, com exceção da Norte, Souza (2001) verificou a preocupação de regular a transferência de responsabilidades e atribuições do governo federal aos subnacionais, dos estados para os municípios, bem como de definir os procedimentos e os limites da descentralização. Não só esse deputado peemedebista, mas os demais representantes do governo nacional, que defendiam os interesses do capital nacional, das multinacionais, dos organismos (inter)nacionais financeiros e políticos, concebiam a (des)centralização como um instrumento que enxugaria suas responsabilidades e a burocracia, e resolveria a ineficiência e o fisiologismo do Estado. Andrade corrobora essa assertiva, ao mencionar que a (des)centralização “para o governo central, tinha o sentido de transferência de responsabilidades e desafogamento da agenda do governo no plano federal”. (1996, p. 3).

Esse entendimento está presente nas elaborações de Bresser-Pereira, que tem defendido uma (des)centralização da administração pública flexível. Em sua opinião, era essencial que os constituintes decidissem uma organização político-administrativa como aquela forjada por meio do Decreto-Lei 200.<sup>3</sup> Para esse ex-ministro da Fazenda, a crise econômica e fiscal exigia a necessidade de um Estado que administrasse com eficiência suas empresas e os serviços sociais. Defensor da administração gerencial, fez duras críticas à municipalização/estadualização. “Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. [...] Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente nos estados e

---

3 Decreto-Lei aprovado em 25/02/1967, dispunha sobre a organização da administração federal, estabelecia diretrizes para a “reforma” administrativa e dava outras providências.

municípios – clientelismo que se acentuara após a redemocratização”. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 246).

As críticas que Bresser-Pereira levanta sobre a concepção hegemônica da descentralização na Constituinte e sobre os seus efeitos expressam uma insatisfação, principalmente relacionada com a erosão das bases fiscais da União e a restrição do poder central na Federação. Em oposição a essas ideias que representavam os interesses do governo federal, os setores progressistas (organizados em movimentos sociais, partidos de esquerda, entidades profissionais e estudantis, sindicatos etc.) defendiam uma concepção de descentralização mais abrangente, ou seja, lutavam por uma descentralização do poder de decisão, recursos e competências administrativas, como forma de democratizar, universalizar e aprofundar os direitos sociais. Como esclarece Andrade, “ela significava a democratização das ações governamentais e, principalmente, o estabelecimento de novas relações entre governo e sociedade, que se consubstanciariam em modelos participativos de gestão”. (1996, p. 03).

Assim, fica claro que a descentralização assumiu distintas concepções e justificativas pelos sujeitos que participaram direta e indiretamente da Constituinte. O texto da Constituição Federal aprovada em 1988 resultou dos conflitos e das alianças entre os constituintes; porém, os interesses das elites econômicas prevaleceram. De acordo com Fernandes, a Carta Constitucional atribuiu “prioridade quase exclusiva ao que é essencial para o grande capital nacional e, principalmente, para as multinacionais e a rede internacional de poder financeiro e político, que esmagam as potencialidades de desenvolvimento relativamente independente e equilibrado do país” (2006, p. 74). É claro que incorporou algumas reivindicações da classe trabalhadora, a ponto do deputado Ulisses Guimarães, que presidiu a Constituinte, chamá-la de “Constituição Cidadã”.

Esta Carta Magna adotou a noção de seguridade social e assim ampliou os direitos de cidadania; também incluiu um conjunto de procedimentos legal-rationais, que favoreceriam a dimensão burocrática da administração pública. Destacam-se, nesse caso, os preceitos que buscavam a profissionalização e a moralização do setor público e aqueles que contribuiriam para a democratização do poder, como a descentralização político-administrativa e a participação da população na gestão das políticas sociais. Todavia, Martins (1997) considera que

esta Constituição apresenta algumas contradições, pois aumentou os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres e fontes para arcar com as despesas adicionais. Mas esses desvios não eliminam as propostas democráticas incorporadas para a administração pública brasileira.<sup>4</sup>

Porém, a realização dessa reforma da administração pública com fins democráticos depende da necessidade e possibilidade das classes subalternas de conquistarem o consenso na sociedade e transformarem, assim, o Estado. Portanto, ela não se efetiva com a incorporação de tecnologias de gestão, principalmente aquelas provenientes do mercado. Pelo contrário, passa pela recuperação da “grande política”.<sup>5</sup> Esta deve ser capaz de forjar uma política macroeconômica, que esteja articulada coerentemente com a efetivação de medidas sociais universalizadoras de direitos, pois, desse modo, a administração pública pode desempenhar atividades que estejam voltadas aos interesses da coletividade.<sup>6</sup>

Embora essa reforma do Estado possa propiciar vitórias importantes às classes subalternas, Mészáros (2010) aponta que ela não garante a vitória do trabalho contra o capital. Uma transformação realista da sociedade burguesa deve envolver também as forças organizadas do trabalho, que conscientemente neguem, em termos práticos, as determinações estruturais da reprodução material estabelecida. Para tanto, o autor tem discutido a relação entre reforma e revolução, mas considera que, na atualidade, a prioridade deve ser dada à luta política, que rompa institucionalmente com a ordem social vigente. O marxismo, a seu ver, é a única filosofia alternativa séria que, junto com mediações materiais e instrumentais, pode fornecer elementos para essa transformação.

Segundo esse autor, as alegações governamentais de “dar poder ao povo” num sistema de desigualdade estrutural incorrigível não devem ser levadas a sério. As mudanças que passam as economias e alterações que têm ocorrido no âmbito do Estado demonstram, na

---

4 Sobre isso, ver Souza Filho, 2011.

5 Segundo Gramsci (2012, p. 21-22), “Grande política (alta política) – pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais”.

6 Nessa mesma direção, Souza Filho, 2011, também aborda tal questão.

verdade, mais uma concentração do poder e um descrédito das massas quanto à participação em projetos societários. Todavia, por “mais desencorajadoras que sejam suas formas institucionais dominantes e suas práticas de autopropetuação, não há opção fora da política (...), precisamente por essa razão a política é importante demais para ser deixada com os políticos” (MÉSZÁROS, 2010, p. 125), principalmente com os governos neoliberais, que buscam restringi-la a uma prática meramente parlamentar, procuram diminuir e/ou redirecionar as ações do Estado na economia e no social, como forma de garantir, dessa maneira, a primazia do mercado.

### **A descentralização no contexto da influência neoliberal**

No Brasil, a influência do neoliberalismo ocorreu a partir do governo Fernando Collor de Melo. Ao assumir a Presidência da República, em março de 1990, ele, nos seus discursos marcados pela influência neoliberal, sinalizava que a modernização do país não poderia se efetivar sem uma transformação do aparelho do Estado. Era importante, dizia Collor, retirar o Estado das atividades cuja presença nunca foi ou não é mais necessária. Além disso, dotá-lo de uma estrutura mais móvel e flexível, principalmente para atuar nas áreas mais sensíveis ao desenvolvimento, como também para realizar ajustes em períodos de crise. (NOGUEIRA, 1998).

Particularmente, este presidente da República, com o seu projeto de reconstrução da nação, procurou modificar a natureza do Estado e as suas formas de atuação, propondo a implantação de um conjunto de medidas neoliberais, como a “reforma” administrativa, os programas de desregulamentação e de desestatização. Assim, ocorreram tentativas de “reformas” constitucionais, privatização de empresas estatais, redução dos gastos públicos no social, cortes de pessoal e extinção de órgãos públicos, que, somadas às mudanças que se processavam na produção, com o surgimento do regime de “acumulação flexível”, agravaram as expressões da “questão social”.

Nesse governo, o projeto “liberal-corporativo” promoveu um reformismo “reducionista e quantitativo”<sup>7</sup> da administração pública,

---

7 Segundo Nogueira, 1998, ocorreu um “surto de ‘reformismo quantitativo’”.

que se opõe à democratização, à universalização e ao aprofundamento dos direitos sociais. A descentralização foi implantada como descentralização administrativa, ou seja, como desconcentração, que se associava à delegação e às parcerias com o setor privado. Distanciada dos preceitos constitucionais, este reformismo conservador desencadeou o recrutamento das forças progressistas que se orientavam pelo projeto da “democracia de massas”. Resistindo à ofensiva neoliberal, os representantes das classes subalternas, que se organizavam por meio dos diversos espaços de luta da sociedade (movimentos sociais, partidos políticos, instituições governamentais, universidades, órgãos de categorias profissionais etc.), defendiam uma reforma democratizante da administração pública, na qual a descentralização correspondia a um instrumento de redistribuição do poder, que implicaria em um duplo dinamismo: a) por um lado, entre as diferentes esferas de governo; e b) por outro, entre o governo e setores da sociedade civil organizada.

As consequências desastrosas dos dois anos do governo Collor expressaram-se pela inflação elevada, redução do tamanho e do papel do Estado, retração e estagnação da economia, desregulação dos mercados, abertura comercial e financeira, ampliação do desemprego, aumento da pobreza e da desigualdade social, que levaram, de acordo com Nogueira (1998), algumas facções da burguesia e a maioria trabalhadora a cavar uma trincheira de ataque e defesa diante desse governo. O esquema de corrupção aprofundou ainda mais a insatisfação desses distintos setores da sociedade e contribuiu para o *impeachment* desse presidente. No governo de Itamar Franco, não se intensificaram os debates quanto às propostas de “reforma” administrativa. Entretanto, pode-se notar um avanço no processo de regulamentação das políticas de seguridade social, principalmente com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social.

Nesse período, a descentralização, cada vez mais, foi incorporada como diretriz nos instrumentos político-jurídicos das políticas sociais. A criação de uma segunda Norma Operacional Básica na área da saúde, que reforça a condição necessária para a habilitação dos municípios aos distintos estágios de gestão descentralizada e participativa, é um bom exemplo. Mas o esforço de implantar, por meio desses instrumentos, um modelo de gestão democrática descentralizada, a partir de certas condições políticas, institucionais e econômicas, imprimiu formas e

ritmos diferenciados à “descentralização” a cada uma das políticas sociais. Tomando como base o estudo de Almeida (1995), que analisa quatro políticas sociais (saúde, assistência social, habitação e educação), com exceção da saúde, não existiu uma política de descentralização no âmbito federal. As coalizões políticas (forças que privilegiavam a democratização do Estado) para essa reforma foram fracas e em alguns casos inexistentes. Mesmo na área da saúde, essa autora aponta que a crise financeira que atingiu o governo federal transformou a política descentralizadora em uma verdadeira “descentralização caótica”.

A maior preocupação do governo Itamar Franco foi com a implantação do Plano Real, que seguia as recomendações do programa de estabilização econômica do Fundo Monetário Internacional e as “reformas” sugeridas pelo Banco Mundial. Assim, a prioridade desse governo foi com o ajuste estrutural.

Ao assumir a Presidência da República em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC), ex-ministro da Fazenda do governo Itamar, renovou a tradicional coalizão dominante entre as facções da burguesia brasileira dependente e associada aos grupos e classes hegemônicos no cenário internacional, reeditando, assim, o pacto de dominação conservadora. Seu governo não mediu esforços para inviabilizar a proposta de proteção social de corte democrático e redistributivo prevista constitucionalmente.

No seu primeiro dia de governo, FHC publicou a Medida Provisória nº 813, que orientou a organização da Presidência da República e dos ministérios. Este instrumento jurídico-político previa a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado, que seguiu as proposições do *Plano Diretor da Reforma do Estado*, idealizado principalmente pelo próprio ministro da pasta, Bresser-Pereira. Do ponto de vista teórico e prático-concreto, as ações deste Plano estavam associadas a uma contrarreforma do Estado e da administração pública. As propostas contidas nele orientavam-se pelo “modelo” de administração gerencialista; particularmente, pelas formulações do Banco Mundial e pelo Decreto-Lei nº 200, que orientou a “reforma” administrativa brasileira no período autocrático burguês. A (des)centralização reaparece neste Plano como uma estratégia de desconcentração associada à ideia de delegação e/ou de privatização. Por meio dela, o governo FHC reduziu o tamanho da máquina burocrática, os gastos sociais e os efeitos que

considerava negativos gerados na economia. Desse modo, eliminou os entraves que dificultavam a expansão e a acumulação do capital.

Embora tenha procurado ajustar a administração pública a um “modelo” gerencial coerente com o ideário neoliberal, o governo FHC não superou as formas mais acentuadas do padrão burocrático-patrimonialista, pois os mecanismos gerenciais têm sido fundamentais para garantir a participação dos setores tradicionais na estrutura de dominação. Desde os anos 1980, o PT e outras formas de organização política, como os movimentos sociais, que buscavam articular e universalizar a pluralidade de interesses das classes subalternas, dedicaram-se a tencionar os governos Collor, Itamar e FHC, como uma maneira de levar a cabo o projeto de “democracia de massas”. Ao analisar o *Plano de ação política e organizativa* desse partido, constatou-se que a sua proposta de reforma do Estado previa a descentralização do poder.

Entretanto, as transformações que têm ocorrido no mundo capitalista a partir da década de 1970 – e que não se restringem à economia, se expressam, portanto, na política, na ideologia e nas formas de compreender a realidade –, contribuíram para a despolitização, a fragmentação da classe trabalhadora e aumentaram a perda de referenciais ideopolíticos de alguns setores da esquerda, em especial dos dirigentes do PT, que se aliaram a frações da burguesia nacional, ao grande capital e às potências imperialistas. Assim, a vitória pelo PT de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República não minou o projeto “liberal-corporativo”. Pelo contrário, aprofundou a consolidação desse projeto com a manutenção da política macroeconômica, contrarreforma do Estado e o transformismo (nos termos de Gramsci), desarmou as forças de oposição e abriu espaços até então resistentes à hegemonização neoliberal.

Em relação à administração pública, os governos Lula (2003-2010) caracterizaram-se pela manutenção das práticas gerencialistas em todas as áreas sociais. Porém, tais práticas, em alguma medida, conviveram com outras ações pautadas no padrão burocrático-patrimonialista, como também colidiram com as atividades que se orientavam por um “modelo” de gestão pública democrática. A atual presidente da República, Dilma Rousseff, eleita também pelo PT, vem seguindo este padrão híbrido de gestão, no qual a descentralização tem sido compreendida de distintas formas pelos sujeitos coletivos, que procuram efetivá

-la a partir das suas condições subjetivas e objetivas; porém, do ponto de vista teórico-prática, remete principalmente à noção de desconcentração, que está associada à delegação de responsabilidades aos governos estaduais e municipais e às organizações sociais da sociedade civil.

### **Considerações finais**

Assim, este artigo buscou demonstrar as diferentes concepções de descentralização articuladas a projetos societários em disputa no processo constituinte, que resultou na construção da Constituição Federal de 1988, como também se propôs a compreendê-la, dessa maneira, no contexto neoliberal. O destaque nesse caso foi dado à proposta democrática de gestão pública, que concebe a descentralização como redistribuição do poder e ao “modelo” gerencialista, que orienta a contrarreforma do Estado em curso desde o governo FHC. Neste “modelo”, a (des)centralização reaparece como sinônimo de desconcentração e está associada à noção de delegação e/ou de privatização.

Embora os sujeitos defensores do projeto “democracia de massas” busquem implantar a descentralização tal como está prevista na Carta Magna e nas leis orgânicas, pode-se dizer que ainda são muito tímidos os seus resultados no que tange à democratização, controle do Estado e da *res publica*, como também em relação ao enfrentamento das desigualdades sociais. Portanto, não é exagero afirmar que a racionalidade da (des)centralização, nesse cenário marcado pela hegemonia do projeto “liberal-corporativo”, está subordinada principalmente ao alcance de fins particulares. A alteração substantiva desse quadro envolve um processo contra-hegemônico, que depende da necessidade e possibilidade das classes subalternas colocarem em prática o projeto de “democracia de massas” e, assim, conquistarem o consenso na sociedade, como forma de transformar o Estado e a ordem burguesa. A descentralização do poder pode, dessa maneira, obter êxito, pois depende da democratização, como força política que nasce e opera-se no terreno da formação socioeconômica brasileira.

**Submetido em 15 de abril de 2015 e aceito para  
publicação em 25 de junho de 2015.**



## Referências

- AFONSO, J. R.; LOBO, T. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Planejamento e políticas públicas**, n. 14, dez./1996.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, jun./1995.
- ANDRADE, I. A. L. de. **Descentralização e poder municipal no Nordeste**: os dois lados da nova moeda. Trabalho apresentado no XX Encontro Nacional da Anpocs, Caxambu, MG, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencia**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- DREIFUSS, R. A. **A internacional capitalista**: estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918-1986). Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.
- FERNANDES, F. **Pensamento e ação**: o PT e os rumos do socialismo. São Paulo: Globo, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Que tipo de república?** São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialista**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/UFRJ, 2010.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- LUXEMBURGO, R. de. **Reforma ou revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Enap, 1997.

MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. M. P. A Dinâmica do gasto social nas três esferas de governo 1980-92. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

MÉSZÁROS, I. **Atualidade histórica da ofensiva socialista**: uma alternativa radical ao sistema parlamentar. São Paulo: Boitempo, 2010.

NETTO, J. P. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. In: MOTA, A. E. et al. (Orgs.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Opas/ OMS/Ministério da Saúde, 2006.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, F. de. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

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

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS**, v. 44, n. 3, 2001.