



A DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS GOVERNOS NACIONAIS DO PT

Robson Roberto da Silva¹

Resumo

Este trabalho objetiva compreender a descentralização no âmbito da gestão das políticas sociais nos governos nacionais do Partido dos Trabalhadores (PT), sobretudo de Luís Inácio Lula da Silva. Ao utilizar como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica e documental, procura demonstrar que os governos nacionais vêm concebendo a descentralização como delegação de funções de gestão aos estados e municípios e/ou como uma estratégia de privatização dos serviços sociais. Assim, o trabalho busca demonstrar a manutenção da concentração do poder de decisão e de recursos financeiros na esfera do governo federal.

Palavras-chave: descentralização; políticas sociais; governos nacionais, Partido dos Trabalhadores.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto das primeiras reflexões desenvolvidas no âmbito do curso de doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, procura compreender a concepção ou o entendimento sobre a descentralização no âmbito da gestão das políticas sociais nos governos nacionais do Partido dos Trabalhadores (PT), sobretudo no governo de Luís Inácio Lula da Silva.

É possível notar na literatura especializada que a Constituição Federal de 1988 restabeleceu e incorporou políticas sociais públicas que levaram em consideração os anseios dos setores progressistas da sociedade brasileira. As leis orgânicas, as constituições estaduais, municipais etc. promulgadas em consonância com esta Carta Magna, estabeleceram, assim, que a gestão pública das políticas de saúde, assistência social, educação, dentre outras, fosse orientada pelas diretrizes constitucionais da descentralização político-administrativa e da participação da população na elaboração e controle das ações intergovernamentais. Em razão dessas exigências quanto à organização das políticas sociais em todo território brasileiro, tornou-se frequente na literatura especializada o uso de expressões, como gestão democrática, descentralizada e/ou participativa.

De acordo com Silva (2014), os sujeitos que participaram da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 concebiam a descentralização de maneira diferenciada em função das suas vinculações a distintos projetos societários. Embora a concepção de descentralização incorporada na Carta Constitucional de 1988 remeta a ideia de redistribuição do poder. Esse autor menciona que os dirigentes nacionais, deputados federais, ministros etc., que representavam o capital (inter)nacional e organismos multilaterais, entendiam a (des)centralização como desconcentração, delegação e privatização; os prefeitos, governadores, deputados estaduais etc., que representavam os anseios das elites locais e de determinados setores da esquerda, concebiam a descentralização como uma estratégia que garantiria autonomia político-administrativa e financeira; e os setores mais progressistas (movimentos sociais, partidos, associações ocupacionais etc.) como descentralização do poder de decisão, recursos e competências administrativas, isto é, como uma forma de democratizar, universalizar e aprofundar os direitos sociais. Portanto, o conceito de descentralização é polissêmico.

Em função dessa amplitude de significados, o termo vem sendo empregado por intelectuais e responsáveis políticos que representam grupos e classes sociais antagônicos.

¹ robs_robert@hotmail.com – UFRB.



Logo, possui aspectos distintos e suas implicações são as mais variadas. Partindo desse pressuposto é que o presente trabalho procura, a seguir, compreender a concepção/o entendimento sobre a descentralização no âmbito da gestão das políticas sociais nos governos nacionais do PT.

2 DESENVOLVIMENTO

A vitória de Lula, em 2002, expressou o descontentamento dos trabalhadores e da burguesia nacional com a política econômica implementada pelo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e também as transformações societárias que contribuíram com o processo de perda de referência política e ideológica de alguns setores da esquerda no país, particularmente dos dirigentes do PT. Algumas das principais transformações políticas e ideológicas desse partido estão relacionadas à sua aliança, em 2002, com os setores capitalistas nacionalistas representados pelo empresário têxtil, José Alencar: candidato a vice-presidente da chapa composta por Lula; e à divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”, que demonstrava uma explícita aliança ao empresariado, às instituições do capital financeiro (FMI, BIRD, BID e OMC), às grandes empresas e às potências imperialistas. Por meio dela, o governo Lula assumiu o compromisso de não romper os contratos afirmados pelo governo FHC.

Assim, após concorrer no segundo turno com o candidato do governo mal avaliado, José Serra, do PSDB, Lula venceu a eleição. Ao assumir a presidência da República, em 2003, Lula compôs seu governo à imagem da sua candidatura, ou seja, produto de uma ampla coalizão que dificultava a localização do seu “centro de gravidade” (OLIVEIRA, 2006). Durante o seu primeiro ano de governo, manteve a política econômica do governo anterior, realizou a “reforma” da previdência e a tributária de acordo com as orientações do Banco Mundial. Para realização dessas “reformas” e a efetivação de outras medidas políticas, esse governo precisou criar estratégias intergovernamentais, uma vez que o PT perdeu a eleição na maioria dos estados brasileiros, sobretudo nos mais ricos, como São Paulo e Minas Gerais.

Dada a direção do seu governo pelos ministros da área econômica, os da área social não conseguiram promover um debate contra a política econômica e financeira que inviabilizava as políticas de suas pastas. Assim, não ocorreu uma alteração do padrão de proteção social em comparação ao governo FHC, ou seja, continuou-se transferindo os serviços sociais para as iniciativas privadas da sociedade civil; priorizando o gasto social com programas de renda mínima (condicionais, seletivos, focalizados e de baixo custo), em detrimento das políticas sociais permanentes (saúde, educação etc.); e mantendo a lógica do seguro social, com a previdência social. Em relação às dificuldades para uma coordenação federativa, uma das principais questões continuou sendo a ausência de uma política efetiva de descentralização.

Apesar da noção de descentralização contemplar distintas dimensões – a política, que inclui a participação e o controle da sociedade nos processos de decisão; a econômica, que estabelece a transferência de recursos e a autonomia de decisão quanto a sua aplicação; e administrativa, que prevê a transferência de funções, mas também a liberdade do aparelho técnico-burocrático dos níveis subnacionais –, a dimensão econômica tem ganhado relevo na agenda governamental. Tem sido conceituada como “descentralização fiscal”, considerada aqui como transferência de recursos fiscais. Durante os cinco primeiros anos da década de 1990, essa transferência beneficiou municípios e estados do país, principalmente os mais pobres, como constataram Afonso e Lobo (1996). Entretanto, as medidas adotadas, na “Era FHC”, apresentaram uma alteração dessa tendência com implicações sérias para as políticas sociais.

Lula deu continuidade a essas alterações, ao manter e criar outros mecanismos políticos-financeiros rígidos. Em um primeiro momento, percebendo as estratégias predatórias de alguns estados que repassariam custos fiscais à União, reeditou a Lei de Responsabilidade Fiscal, como uma forma de não conceder recursos aos governos



regionais e locais e de não renegociar as dívidas que já tinham sido, no passado, refinanciadas pelo governo federal. Posteriormente, adotou a Desvinculação das Receitas da União (DRU). Assim, continuou fornecendo as condições ausentes para acumulação capitalista, ao manter políticas sociais focalizadas, emergenciais e conduzidas pela lógica da municipalização, que tem se destacado pela delegação de funções de gestão.

De acordo com Lordello de Mello (1991), existem duas razões para o emprego da delegação: aliviar a estrutura administrativa dos governos nacionais; e transformar certas funções delegadas em funções próprias dos governos subnacionais. Entretanto, esse autor alerta que a delegação não se efetiva em governos subnacionais que já são fortes ou que procuram fortalecer a autonomia. Os sujeitos políticos, principalmente na esfera municipal, não aceitam ser tratados como meros funcionários subordinados aos governos nacionais. Em outros governos, órgãos assumem funções delegadas pelo nível nacional. Porém, uma atenção especial deve ser dada aos processos que possuem um nível intermediário. Esse nível regional (estadual) pode interferir em alguns aspectos, como no repasse de recursos financeiros, que pode inviabilizar ou tornar difícil a delegação. No início dos anos 1990, já se identificava esse problema no Brasil em relação à área da saúde, mas naquele período a delegação era uma experiência bastante rara, exatamente pelo fato dos municípios terem assumido, constitucionalmente, vantagens políticas e financeiras.

Desde a “Era FHC”, em especial no governo Lula, cada vez mais a delegação acompanhada de uma centralização na tomada de decisões (prioridades, uso de recursos etc.) tem sido utilizada pelo governo federal. A maioria dos municípios ainda possui uma baixa autonomia que corrobora para efetivação dessa estratégia. Em termos econômicos, grande parte dos municípios de pequeno e médio porte possui uma estrutura produtiva que prejudica a receita tributária, criando, dessa maneira, uma grave situação de dependência de transferências governamentais. Do ponto de vista político, convive com uma democracia pluralista liberal formalista e com um “hobbesianismo social pré-participatório” que se expressa pela utilização de práticas conservadoras e autoritárias de poder. Assim, nesses municípios governa-se “muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico” (SANTOS, 1993, p. 80). Em relação às condições técnica-administrativas e científica, essa é caracterizada por uma estrutura deficitária.

Neste sentido, sem cair numa visão ingênua que superestima o poder dos municípios, a ampliação da autonomia desses entes da federação –, isto é, municípios com fortes instituições democráticas, com receitas suficientes para atender as necessidades sociais da população; com condições técnicas e científicas para administrar os serviços públicos; e subordinados às disposições legais e não a uma autoridade de outra esfera governamental –, perpassa pela construção de governos (federal, estadual e municipal) verdadeiramente democráticos, que, conduzidos por projetos alternativos de sociedade, efetivem reformas descentralizadoras, que promovam a participação e o controle da sociedade nos processos de decisão; e que redefinam a atuação dos governos estaduais e federal, no âmbito regional, como uma pré-condição para ampliação da autonomia municipal.

Isso porque a estratégia de delegação de função de gestão por parte do governo federal tem demonstrado, por um lado, a sua centralidade política e financeira e, por outro, a condição heterônoma dos municípios. Arretche (1999) alude que, no campo das políticas sociais, o governo federal vem delegando aos estados e principalmente aos municípios funções de gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social. Porém, em comparação ao regime militar, a maneira como os governos locais aderem funções delegadas ocorre por meio de induções, tendo em vista que a maioria dos municípios possui baixa capacidade econômica, grande dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa. Assim, as estratégias de indução, por parte do governo federal, que busquem compensar os desafios derivados da incapacidade



financeiros, administrativos e políticos, passam a ter um peso importante no nível municipal que assume a gestão de uma dada política social.

Arretche (1999) confirma que a continuidade dessas estratégias e o cumprimento de funções delegadas aos governos estaduais estão condicionados ao desempenho das funções delegadas aos governos municipais. De um modo geral, essa autora, apesar de destacar que o sucesso da descentralização depende de um conjunto de determinantes políticos, institucionais e econômicos, vincula a delegação como sendo um mecanismo do processo de “descentralização”. Entretanto, a delegação é uma estratégia que se distingue da descentralização por não promover a redistribuição do poder. Por meio dela, o governo federal estabelece normas, padrões e critérios, que ainda não levam em consideração a heterogeneidade dos municípios brasileiros, principalmente as necessidades sociais da população local; e exige dos órgãos locais certos patamares de produção, que não condizem com a capacidade técnica instalada e que colocam em risco a qualidade dos serviços sociais prestados.

No governo Lula, em várias áreas das políticas sociais, condicionou-se a transferência de recursos fiscais a execução de algum projeto e/ou programa social, previamente definido pelas equipes ministeriais, haja vista o poder do Executivo frente aos setores da “sociedade civil” nas arenas ditas “decisórias”. Tem sido frequente nesse estágio de internacionalização do capital, diante das crises estruturais de acumulação, a progressão geométrica de leis, decretos, portarias, normas e regulamentações, que acompanham e orientam a intervenção do Estado tanto na economia quanto no social (MANDEL, 1982). Em face das assimetrias técnicas, políticas e administrativas dos governos estaduais e municipais, uma grande parte desses instrumentos normativos e jurídicos respalda a criação de projetos, programas, políticas e serviços sociais pelo governo federal, que são induzidos a essas esferas subnacionais de governo.

Na área da saúde, o governo federal detém o controle do processo decisório, transfere os recursos, restando aos municípios à execução e à gestão de projetos e programas definidos nacionalmente. Na área da educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) sofre uma significativa influência dessa esfera de governo no processo de municipalização do ensino fundamental, apesar dos estados e municípios terem criados políticas próprias (ALMEIDA, 2005). Na área da assistência social, o governo federal criou através de medida provisória, em 2003, o programa de renda mínima: Bolsa Família, que, acompanhado do Índice da Gestão Descentralizada – IGD, mantém a centralização política, financeira e o predomínio da lógica produtivista que permeia à política de assistência social.

Ainda nessa área, o governo promulgou, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que traz as bases conceituais e organizacionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), descentralizado e participativo. O SUAS tinha sido idealizado no processo de regulamentação dessa política setorial, deliberado por conferências no governo FHC e estabelecido como uma das propostas na campanha do candidato Lula, em 2002, que romperia com as práticas patrimonialistas, clientelistas e paternalistas, que tradicionalmente orientam a política de assistência social, e instituiria o direito de cidadania e o controle social (PARTIDOS DOS TRABALHADORES, 2002). Entretanto, uma possível “ruptura” com o clientelismo, o fisiologismo e apropriação privada da coisa pública depende de uma radicalização da “democracia de massas” (ver COUTINHO, 2008).

Na área das políticas urbanas, FHC tinha aprovado 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; e por realizar a Primeira Conferência Nacional das Cidades, que deliberou o Conselho Nacional das Cidades. Esse governo também se destacou por propiciar, pela primeira vez, a participação da sociedade no processo de construção do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, que se propõe a



promover um desenvolvimento econômico e social, a partir da criação e implementação de políticas públicas direcionadas ao “combate” às desigualdades regionais e sociais, à estabilização macroeconômica, ao crescimento sustentável e à gestão democrática e participativa.

Porém, os debates sobre o projeto de lei do PPA, encaminhado ao Poder Legislativo, se quer destacaram a importância dessa participação no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual, o que ganhou centralidade nas discussões foi a manutenção do superávit primário do Produto Interno Bruto (MORONI, 2009), que, ao contribuir para as despesas com o pagamento dos juros e encargos da dívida, produz um grande déficit das contas públicas, que se expressa no parco e/ou no redirecionamento do investimento na área social. Todavia, o presidente Lula, após ser salvo pelo seu carisma, ou seja, pela sua performance “Lulinha, paz e amor” e pelas políticas sociais de gerenciamento da pobreza, em um contexto de crise política, no ano de 2005, que envolvia denúncias de corrupção e que quase provocou o seu “impeachment”, foi reeleito no ano seguinte e o PPA de 2008-2011 não resultou de nenhum processo participativo.

Lula, nesse seu segundo mandato, deu continuidade ao seu estilo de governar, que vem sendo denominado de “novo populismo” ou “lulismo-petismo”. Segundo Oliveira (2006), o “novo populismo” diz respeito à “exclusão das classes da política. Não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, nem sua origem é ideológica: trata-se de decomposição da classe trabalhadora, principalmente de seu antigo núcleo duro, o operário industrial” (Ibid., p. 38). Apesar dos dois governos Lula terem ampliado os espaços de participação (conselhos, conferências, fóruns etc.), a maioria dos conselhos é de caráter consultivo e não deliberativo, o que demonstra, que, embora sejam espaços de participação, os processos de decisão são de responsabilidade do Poder Executivo. São espaços compostos, em grande medida, por representantes da sociedade civil, escolhidos quase sempre por critérios escusos e que em muitos casos ocupam esses espaços para defender interesses particulares e não coletivos dos usuários das políticas públicas. Portanto, não é a descentralização ou redistribuição do poder a principal ideia de organização desses espaços.

Dilma Rouseff, ao ser eleita presidente da República, em 2010, pelo PT, vem mantendo a política econômica-liberal ortodoxa do governo anterior. A centralização política e financeira do governo federal no sistema federativo, assim como as estratégias de indução aos governos estaduais e municipais, como, por exemplo, o “Pacto contra a Miséria”, permanecem. Neste sentido, embora a atual presidente tenha promulgado a Lei de nº 12.435, em julho de 2011, conhecida como a Lei do SUAS, sua efetivação depende de uma redistribuição do poder entre os entes da federação, assim como da participação da sociedade como um elemento essencial para gestão democrática deste Sistema. De acordo com Oliveira (2011), o governo Dilma vem ampliando o número de canais de participação, mas, para o autor, cabe constatar se essa prática orientar-se pelo espírito corporativo ou coletivo.

3 CONCLUSÃO

De qualquer modo, cabe apontar que apesar do PT, no processo constituinte de 1987 e nas campanhas eleitorais, defender a efetivação da descentralização do poder, Luiz Inácio Lula da Silva e atualmente Dilma Rouseff –, ao priorizarem em seus governos políticas de ajuste estrutural –, colocaram limites à efetivação de um “modelo” de gestão descentralizado e participativo tal como está previsto constitucionalmente. Em que pese os esforços dos sujeitos políticos dedicados à materialização dos direitos sociais através da efetivação das políticas sociais, pode-se dizer que essa limitação decorre ainda do conservadorismo e da chamada “modernização neoliberal” que convivem de maneira pacífica no âmbito da gestão das políticas sociais. Assim, notou-se que os governos nacionais do PT vêm concebendo a descentralização como delegação de funções de gestão aos estados e municípios e/ou como uma estratégia de privatização dos serviços sociais.



Dessa maneira, mantém-se a concentração do poder de decisão e de recursos financeiros na esfera do governo federal, de modo a tornar o Estado brasileiro mais flexível, leve e ágil para responder os requisitos necessários ao “novo” padrão de acumulação comandado pela financeirização.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues e LOBO, Thereza. Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, nº 14, dezembro de 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, junho de 2005.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 14, nº 40, junho de 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente: Ensaios sobre Democracia e Socialismo*. São Paulo: Cortez, 2008.

FERNANDES, F. *Pensamento e Ação: o PT e os Rumos do Socialismo*. SP: Globo, 2006.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. Descentralização, Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários para que os Governos Locais Possam Cumprir seu Papel. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 25 (4), outubro/dezembro de 1991.

MANDEL, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MORONI, José Antônio. O Direito à Participação no Governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. Capitalismo Monopolista. Uma Política Econômica Arriscada e Perigosa. *Entrevista concedida a IHU On-line*, abril de 2011.

_____. O Momento Lênin. In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 75, São Paulo, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

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