

## DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA: PROCESSO BRASILEIRO NO ENTORNO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

### DECENTRALIZATION AND DEMOCRACY: BRAZILIAN PROCESS IN THE SURROUNDINGS OF THE 1988 CONSTITUTION

Edemar ROTTA\* 

Neusa Teresinha Leite MACHADO\*\* 

**Resumo:** Este ensaio analisa a descentralização na perspectiva constitucional de democratização do poder nos três níveis de governo, sob a perspectiva do federalismo. Utiliza-se como metodologia a revisão bibliográfica. Trata-se dos debates que ocorreram durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988; de análise sobre a efetivação da descentralização das políticas sociais como implementação do texto constitucional; e das limitações que têm impedido a realização da descentralização como pressuposto para o fortalecimento da democracia. Concluiu-se que a descentralização como pressuposto da democracia ficou distante dos debates realizados no período da redemocratização. As limitações que sempre dificultaram a sua concretização, aliadas às novas configurações do capitalismo, tornam necessário rever as formas de descentralização, com práticas que possibilitem a efetivação da cidadania e busquem a rearticulação das forças progressistas capazes de implementar o fortalecimento do Estado, com capacidade de coordenar as políticas voltadas para o desenvolvimento social e econômico do país.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Federalismo. Descentralização. Democracia. Cidadania.

**Abstract:** This essay analyses decentralization in the constitutional perspective of the democratization of power at the three levels of government, from the perspective of federalism. The bibliographic review is used as a methodology. These are the debates that took place during the process of drafting the Federal Constitution of 1988; analysis of the effectiveness of the decentralization of social policies as the implementation of decentralization as a presupposition of democracy was far from the debates carried out in the period of redemocratization. The limitations that have Always made it difficult to achieve, allied to the new configurations of capitalism, make it necessary to review the forms of decentralization, with practices that enable the realization of citizenship and seek the rearticulation of progressive forces cable of implementing the strengthening of the State, with the capacity to coordinate policies aimed at the country's social and economic development.

**Keywords:** Public Policies. Federalism. Decentralization. Democracy. Citizenship.

Submetido em 12/07/2022. Aceito em 08/08/2023.

\* Mestre em Sociologia. Doutor em Serviço Social. Professor do Quadro permanente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Sociais da UFFS. E-mail: [erotta@uffs.edu.br](mailto:erotta@uffs.edu.br)

\*\*Licenciada em História. Bacharel em Direito. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas – UFFS. E-mail: [neumachado2@gmail.com](mailto:neumachado2@gmail.com)



© O(s) Autor(es). 2020. Acesso Aberto. Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR)).

## **Introdução**

O presente texto é uma reflexão sobre a descentralização e a sua importância para a democratização dos processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas nas diferentes esferas de governo. O assunto nos remete à análise da concepção de Estado, da forma de sua organização e da estrutura de gestão para dar conta do atendimento das demandas dos cidadãos, via políticas públicas, bem como buscar sua inserção no cenário das demais nações mundiais.

O tema suscita estudos e debates que manifestam a existência de correntes de pensamento político muito distintas. Se pode referir que, de um lado, estão os que refletem sobre descentralização a partir dos pressupostos do liberalismo político, buscando instrumentos de proteção das liberdades individuais contra as ameaças de um Estado invasivo; e, por outro lado, encontra-se os progressistas, baseados em ideais libertários, que reclamam um aprofundamento da vida democrática, defendendo formas de superação dos limites da democracia representativa. (ARRETCHE, 1996).

A associação entre descentralização e democracia por diferentes correntes de pensamento possibilitou que, na contemporaneidade, se acredite que a descentralização é uma condição para a concretização do ideal democrático. De acordo com Arretche (1996), o surgimento do debate acerca da descentralização ocorreu tanto na Europa, com a crise do Estado do bem-estar social nas décadas 1970 e 1980, quanto na América Latina, no período de superação dos regimes autoritários (militares) e redemocratização, a partir da década de 1980. No Brasil, o Estado desenvolvimentista, que se estruturou a partir da década de 1930, entrou em colapso com a crise do capitalismo dos anos 1970/80, levando com que o processo de redemocratização colocasse como questões centrais a discussão sobre o modelo de Estado e a participação da sociedade civil nos diferentes espaços e esferas da administração pública.

Neste contexto de crise e redemocratização, o debate entre os setores progressistas brasileiros se deu, principalmente, no sentido de conferir ao Estado nacional novas relações federativas entre os três níveis de poder. Com a implementação do federalismo cooperativo, a descentralização passaria a ser o fator essencial, não só para a democratização, mas para atacar as velhas práticas clientelistas que envolviam a política administrativa nacional. (ARRETCHE, 1996).

Passadas mais de quatro décadas dessa experiência, se tem presente a necessidade de retomar este debate, pois se vive um cenário no qual grande parte da população brasileira parece amorfa ou ludibriada por um discurso que nega a história do processo de redemocratização e construção da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a “Constituição Cidadã”, em nome de uma agenda de reformas que seriam necessárias para a retomada do desenvolvimento. Agenda essa conduzida por grupos comprometidos com os interesses do capital financeiro internacional, que se reproduzem internamente nas hostes da direita e da extrema direita maquiadas com discursos moralistas e populistas.

Com base na pesquisa bibliográfica se buscou revisitar autores brasileiros que são referência na discussão do tema da descentralização, a fim de compreender o seu significado e como se faz presente nos

debates em torno de propostas de organização do Estado que se dão por ocasião da elaboração da CF/88 e de sua regulamentação, tomando como exemplo o caso das políticas sociais.

Refletir sobre a descentralização no contexto dos debates para a elaboração da CF/88, constitui o objeto da primeira seção deste artigo. Na segunda seção, se toma o exemplo das políticas sociais para tecer algumas considerações sobre a efetividade do processo de descentralização nos termos estabelecidos pela CF/88. Na terceira seção, aponta-se algumas limitações determinantes que dificultam a efetivação da descentralização como elemento capaz de promover a democracia, tanto internamente nos entes federados, quanto nas relações intergovernamentais e na relação com a sociedade civil.

## **1. A descentralização no contexto da Constituição Federal de 1988**

A legitimação da democracia brasileira foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Um novo desenho da ordem constitucional trouxe duas importantes estratégias para a sua construção: a participação popular e o compromisso com a descentralização tributária e administrativa para estados e municípios. Foi assim que um novo federalismo passou a fazer parte das bases da democracia e de seu processo de consolidação. (SOUZA, 2001).

Para Souza (2001), a (re)construção de um sistema federal voltado para a divisão de poder político e tributário sem promover desequilíbrio entre os entes federativos é tarefa intrinsecamente contraditória e marcada por muitos conflitos e tensões. No entanto, essa autora destaca que, da primeira estratégia usada para a construção da nova ordem, resultou uma engenharia constitucional consociativa, em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. Na mesma direção, a instituição de um novo federalismo foi resultado da segunda estratégia, a qual decidiu pela descentralização tributária, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia reconstruída. (SOUZA, 2001).

O amplo movimento político de debates sobre a democratização do país elencou diversos temas que, embora relevantes, dependiam de acordos políticos entre as diferentes posições e visões de sociedade. Como Souza (2001) explica, a defesa da descentralização durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 baseava-se em argumentos normativos retirados das teorias do desenvolvimento, principalmente o de que a descentralização aumentaria a eficiência e promoveria a democracia.

As principais divergências emergiam nos debates em torno das possíveis perdas de poder da união, a descentralização de responsabilidades aos estados e municípios e a distribuição dos recursos financeiros resultantes da arrecadação tributária entre os entes da federação. Ao se explicitarem as compreensões sobre descentralização e suas possibilidades práticas, emergiam discursos e concepções identificadas com diferentes substratos ideológicos, desde os remanescentes do velho colonialismo até os adeptos do neoliberalismo.

A descentralização é tema recorrente dos escritos acadêmicos sobre reforma de Estado e da prática política recente de muitos países, encontrando adeptos dos mais distintos matizes político-ideológicos. Diversos organismos internacionais de cooperação regional e de fomento ao desenvolvimento dão tratamento especial à descentralização, seja pela institucionalização de departamentos especializados no tema em suas burocracias, seja por atrelar linhas específicas de financiamento a políticas, cuja implementação ocorra de modo descentralizado (PALOTTI, 2009).

O que se torna evidente neste debate é que, nem sempre, o termo descentralização está relacionado ao fortalecimento da democracia, podendo ser utilizado, também, para viabilizar a implementação de políticas que atendem aos interesses do mercado, sem que os princípios relacionados à participação social e à coletividade sejam vistos como valores importantes.

Para Palotti (2009), em termos de análise, existem duas dimensões sintetizadas em duas perguntas que precisam ser consideradas quando se trata de descentralização aplicada ao Estado: a primeira é para quem; e a segunda, o que se pretende descentralizar? A primeira questão refere-se a quem se destinam as novas competências que serão delegadas, compreende a determinação de quais serão os novos atores a serem incorporados no processo de readequação da ação do Estado. A segunda pergunta quer saber o que será descentralizado. Responder a estas questões se torna chave para definir o modelo de descentralização a ser implantado e como se vai construir os mecanismos de gestão, participação e controle social. Se a intenção é implantar um processo de descentralização efetiva, com partilha de atribuições e responsabilidades, ou se apenas se quer desconcentrar ações que antes eram centralizadas.

Para Souza (2001), as circunstâncias do momento histórico de transição do autoritarismo para a democracia influenciaram a tomada de decisões mais normativas, sem embasamento avaliativo sobre as consequências que essas alterações trariam para a correlação de forças no interior da federação. O que, segundo a autora, tem demonstrado que a concepção de valor que sustenta o federalismo no Brasil está relacionada à “necessidade de acomodar demandas regionais conflitantes em um país marcado pelo alto grau de desigualdades inter e intrarregionais” (SOUZA, 2001, p. 547).

Nesse sentido, a autora destaca que a preocupação com atendimento das demandas locais, regionais e individuais se sobrepuseram ao interesse em formular políticas públicas, pois mesmo que se tenha optado pela deliberação consensual a respeito do novo federalismo e a descentralização, os conflitos não foram eliminados, aparecendo em desdobramentos posteriores, quando do surgimento de novas questões. Isso demonstra que a falta de consenso social sobre seus objetivos “acabaram por criar uma distância entre os meios e os fins da descentralização” (SOUZA, 2001, p. 549).

De acordo com Silva (2016), as dificuldades para a efetivação da descentralização provêm da histórica centralização do poder que marcou o Estado brasileiro, que o autoritarismo e a ausência da dimensão pública das ações dos diferentes níveis e setores governamentais promoveram a exclusão dos trabalhadores na tomada de decisões e a hipertrofia do poder executivo. Porém, o autor chama a atenção para o fato de 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” (SILVA, 2016, p. 18).

Nesse sentido, para esse autor, a Constituição federal de 1988 resultou dos conflitos e das negociações que os sujeitos coletivos procuravam colocar em prática, demonstrando a existência de diferentes projetos de sociedade, de forma que, em relação à descentralização, nota-se a existência de duas propostas distintas,

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 majorias trabalhadoras (SILVA, 2016, p. 168).

Dessa forma, de acordo com Silva (2016), mesmo que os interesses dos grupos hegemônicos externos tenham prevalecido, identificou-se que o texto constitucional incorporou a noção de seguridade social. Foram ampliados, assim, os direitos de cidadania, como também um conjunto de procedimentos que favoreceriam a dimensão burocrática da administração pública, principalmente os que contribuiriam para a democratização do poder, como a possibilidade da descentralização político-administrativa e a participação da população na gestão e no controle das políticas públicas.

Destaca-se que a descentralização definida pelo texto constitucional está relacionada com a participação efetiva da população na gestão das políticas públicas. Este é um elemento importante a considerar porque é exatamente nessa dimensão que ocorre a definição do modelo das políticas a serem implantadas, o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos e a avaliação sobre a efetividade das ações desenvolvidas nas diferentes esferas de governo.

Na seção a seguir se toma como referência para a reflexão o caso específico do processo de descentralização ocorrido no campo das políticas sociais, pois foi neste que o processo de descentralização mais avançou. Não se tem a pretensão de uma avaliação deste processo como um todo, até mesmo porque existe uma literatura profícua e consolidada nas diferentes áreas das políticas sociais que já faz isso. O que se quer é demarcar alguns aspectos essenciais para exemplificar o processo de descentralização que ocorre neste campo das políticas sociais, no escopo dos objetivos deste artigo.

## **2. A descentralização das políticas sociais a partir da década de 1990**

O período que antecedeu a elaboração da nova constituição mobilizou diversos setores democráticos da sociedade, promovendo uma agenda de redemocratização que incluiu um projeto de reformas setoriais do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Nesse projeto, se propôs a descentralização e

regionalização dos programas nacionais de saneamento e habitação; a descentralização da educação básica, contemplando a universalização e democratização dos seus programas; a municipalização da assistência social como forma de transformar a prestação de serviços assistenciais em direito de cidadania, eliminando-se as práticas clientelistas; bem como a unificação e descentralização de um sistema nacional de saúde capaz de universalizar o atendimento à população. (ARRETCHE, 1996).

Portanto, os estados e municípios, dotados de autonomia política e fiscal, passaram a assumir funções de gestão públicas que antes não eram sua prerrogativa. Essas funções deveriam ser assumidas por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, como também por imposição do texto constitucional.

Entretanto, essa autonomia federativa proporcionou que a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passasse a ser usada como um dos elementos da barganha federativa. Quanto maior a proporção de pobreza nas regiões, maior a necessidade de investimentos para atender às demandas sociais, sendo que, “tais custos serão tanto maiores quanto mais elevados forem os recursos exigidos pela engenharia operacional de uma dada política, e na medida direta da extensão legal do escopo de beneficiários” (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Portanto, a adesão dos entes federados aos programas propostos para efetivar a descentralização somente seria possibilitada a partir de cálculos sobre os custos e os benefícios que estados ou municípios viessem a ter ao assumir a responsabilidade por determinadas políticas públicas. Como a Constituição previu competências concorrentes para a maioria das políticas sociais relevantes, a consequência foi a necessidade de se definir posteriormente as atribuições de cada ente federado para cada política específica como também a fonte de financiamento para estas. (PALOTTI, 2009).

Todavia, a definição das atribuições dos entes federados demorou a ser efetivada, sendo que, a descentralização das políticas sociais ocorreu a partir da década de 1990 com a delegação de parte das funções da gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social sem, no entanto, corresponder às expectativas geradas, conforme indicou a pesquisadora,

Por outro lado, nos estados examinados, a municipalização dos serviços de saneamento básico não passou de uma expectativa frustrada; até 1995, a emergência de sistemas estaduais de habitação ocorreu apenas nos estados de São Paulo e do Ceará; a municipalização da rede de ensino fundamental ocorreu somente no Estado do Paraná; e, finalmente, em 1997, apenas 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais (ARRETCHE, 1999, p. 116).

Em conformidade com a autora citada, a baixa efetivação da descentralização das políticas sociais, demonstra que a adesão dos governos subnacionais ficou na dependência de incentivos oferecidos pelo nível de governo interessado em descentralizar e transferir atribuições.

No caso da municipalização da saúde, que foi a área de maior adesão, o que parece ter contribuído para tal efeito é o fato de que esse setor obteve elevado grau de consenso na agenda de reformas da área

social, contando com a coalizão pró-reformas, fortemente articulada e estável. Dessa forma, contribuíram para a sua efetivação as pressões e a intensa cobrança política sobre as administrações locais, bem como a flexibilidade do desenho do programa de municipalização, que contempla distintas modalidades de adesão. (ARRETCHE, 1999).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), tendo como princípios fundamentais a universalização, a descentralização e a participação da sociedade. Desse modo evidenciou-se a concepção do federalismo cooperativo entre as três esferas de governo. Para Dowbor (2015), foi a descentralização e a intensa participação social que garantiu a implementação das políticas públicas relacionadas a área da saúde, a qual destacou-se desde o processo de constitucionalização da política pública, tornando-a uma referência para outros países.

O SUS, hoje amplamente acompanhado e estudado em outros países, constitui, neste sentido, um grande avanço em sua compreensão da saúde como direito, e portanto, de esfera essencialmente pública, com uma visão de gestão descentralizada. O sucesso da sua arquitetura organizacional deve-se, sem dúvida, à forte participação dos movimentos sociais da área, inclusive no debate da sua constituição (DOWBOR, 2015, p. 18).

No entanto, as demais políticas sociais não contaram com a mesma intensidade da mobilização no processo de constitucionalização. As competências entre os entes federados permaneceram imprecisas e sem incentivos para que Estados e municípios pudessem criar ou capacitar instituições para assumir as responsabilidades de gestão em rede destas políticas, por isso permaneceram estagnadas até final da década de 1990.

Em relação a Assistência Social, a novidade trazida pela Constituição Federal de 1988 foi sua afirmação como política pública, de forma não contributiva a ser prestada pelo Estado a quem necessitar. No entanto, apesar da criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a implantação de órgãos de representação popular, como conselhos, fundos e planos, na maioria dos municípios, o financiamento da política não foi definido, as competências entre os entes federados não foi regrada e tampouco foram estabelecidos incentivos para que os municípios assumissem a responsabilidade pela implementação da política. (PALOTTI, 2009).

Uma observação importante a ser considerada para entender a não implementação das políticas sociais é que na primeira década de 1990 tem início a adesão do governo brasileiro ao receituário neoliberal. A contrarreforma do Estado ou a reforma administrativa que ocorreu neste período retirou conquistas obtidas pela CF/88, estabelecendo regras para redução do gasto público, privatizações e adotando a descentralização como sinônimo de desresponsabilização.

Para Dagnino (2004), os espaços abertos que deveriam ser destinados à participação dos setores da sociedade civil na discussão e formulação de políticas públicas se defrontaram com situações nas quais o que se esperava deles era que assumissem funções e responsabilidades restritas à implementação e a execução de políticas públicas.

O papel das chamadas “organizações sociais”, a denominação utilizada na Reforma Administrativa do Estado, implementada pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a partir de 1995, para designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, instituída pela Constituição de 1988, se reduz àquela função e é claramente excluído dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado (DAGNINO, 2004, p. 152).

Com a implementação do neoliberalismo no âmbito do Estado brasileiro, houve a ressignificação da noção de participação e uma reconfiguração da sociedade civil. O trabalho voluntário e a chamada “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas, sempre numa perspectiva privatista e individualista, substituiu e redefiniu o significado coletivo da participação social. (DAGNINO, 2004).

As práticas neoliberais também ressignificam o sentido da palavra cidadania, pois enquanto no projeto democrático a questão social e a luta contra a pobreza representam um processo da construção e expansão da cidadania e da igualdade de direitos, para os neoliberais estas questões são reduzidas à responsabilidade moral da sociedade, retirando a sua dimensão política. É pela restrição do entendimento de cidadania “à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o hobby favorito da classe média brasileira, quando não mais uma alternativa terapêutica para aflições individuais” (DAGNINO, 2004, p. 156).

Com a redefinição do papel do Estado, a partir dos preceitos neoliberais, o público-alvo das políticas sociais passa não mais a ser visto como composto por cidadãos portadores de direitos e as ações passam a ser, cada vez mais, formuladas apenas como esforços emergenciais para atender setores sociais que estejam com a sua sobrevivência ameaçada ou que sejam essenciais para o processo de reprodução ampliada do capital.

Foi neste contexto de avanços do neoliberalismo que, a partir de ano de 2004, o governo brasileiro, eleito com um projeto propositivo na expansão e fortalecimento da democracia, se direcionou para um forte movimento de coordenação federal, com o objetivo de implementação das políticas sociais para a garantia de direitos e a ampliação da cidadania. Este fato se visualiza pela criação de sistemas, planos ou programas nacionais com incentivos à adesão dos entes subnacionais. Combina-se ainda a exigência de contrapartidas a serem cumpridas por parte de Estados e municípios, como a institucionalização de conselhos e fundos e o atendimento a determinados padrões de execução das políticas, delineando a mesma lógica entre as políticas, “da transferência de recursos, muitas vezes fundo a fundo (ao menos em sua concepção), da regulamentação federal de padrões e definição de competências, da adesão voluntária e da previsão de sistemas de informação e de monitoramento e avaliação que permitem coordenação federal” (LOTTA, 2014, p. 15) .

Nesse sentido, também se destaca o aumento de instâncias participativas no âmbito das políticas públicas, como conferências organizadas pelo governo federal e a criação de conselhos nacionais das políticas e conselhos gestores dos fundos setoriais, os quais deveriam ser efetivados também nos estados e

municípios. Esta forma de organização das políticas setoriais foi viabilizada pela criação de sistemas nacionais, que na sua normatização visualizam a tendência a romper com a fragmentação de políticas entre os diversos setores da área social. No entanto, a implementação das ações previstas nos planos nacionais e o fortalecimento de conselhos deliberativos não se concretizaram em todas as políticas setoriais. (LOTTA, 2014).

Apesar dos esforços direcionados pelos governos na primeira década dos anos 2000 terem priorizado ações no âmbito das demandas sociais, as quais iam na contramão das investidas neoliberais realizadas até então, não conseguiram instituir os princípios democratizantes necessários para romper com a lógica neoliberal e, principalmente, com o autoritarismo institucional historicamente presente no Estado brasileiro.

A partir do ano de 2016, a política de ampliação de direitos sociais instituídos pela Constituição Federal de 1988 foi interrompida. O rearranjo das forças conservadoras e alinhadas com os preceitos neoliberais, reposicionou o Estado brasileiro na direção da reforma gerencial da ação pública para atender aos interesses da expansão do capital, contrapondo-se aos princípios da democracia e reforçando a lógica da exclusão social e do individualismo. (AVRITZER, 2018).

A instituição do novo regime fiscal, com duração de vinte anos, determinou o corte nos investimentos em áreas importantes como a educação, a saúde, a habitação, o saneamento básico, a assistência social, a ciência, a tecnologia e a previdência social. Da mesma forma, a reforma trabalhista, que ocorreu em 2017, retirou importantes direitos sociais e conquistas dos trabalhadores brasileiros. (MARIANO, 2017).

As consequências deste desmonte dos princípios e das diretrizes democratizantes presentes na Constituição Federal de 1988 e na desresponsabilização do Estado pela garantia das políticas sociais necessárias, refletem-se no aumento da pobreza e da imensa exclusão social vivenciada pela população brasileira nos últimos anos. Um momento crucial desta realidade ocorreu no cenário da pandemia do Covid 19, “foi possível evidenciar a importância do investimento público na saúde, na pesquisa e na tecnologia. O SUS, mesmo diante dos ataques e cortes sofridos nos últimos anos, pôde comprovar sua eficiência e garantir a inclusão de toda a população” (PASSOS; TEIXEIRA, 2023, p. 279).

O processo constatado no âmbito das políticas sociais ao longo destas três últimas décadas retrata, em grande parte, os avanços e retrocessos vividos no cenário da expansão e retrocessos da democracia, não apenas no Brasil, mas também no cenário internacional, diante dos interesses de reprodução do capital. Em parte, é isso que se quer mostrar na seção seguinte deste artigo.

### **3. Avanços e limitações à descentralização democratizante: algumas reflexões**

O princípio democratizante da descentralização é um fator inegavelmente fundamental para a viabilização da participação social e a democratização da tomada de decisões, rompendo com a verticalidade

existente no Brasil até o advento da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, Silva (2016) destaca que a falta de efetivação da descentralização é uma forma privilegiada para se analisar as relações intergovernamentais e entre o Estado e a sociedade civil. Entretanto, se faz necessário situá-la no contexto das transformações sociais que ocorrem no âmbito da sociedade capitalista para “perceber que há uma disputa entre os blocos conservadores e os progressistas, tanto no plano político-ideológico quanto no plano teórico prático” (SILVA, 2016, p. 169).

A descentralização, no Brasil, é restringida pelos limites econômico-financeiros, configurados pelo sistema tributário que define a capacidade de gasto público dos estados e dos municípios. Mesmo que os entes subnacionais tenham conquistado um aumento na transferência de receitas e tributos, não ficou estabelecido uma definição clara das atribuições e responsabilidades entre as três esferas governamentais da federação.

Porém, as consequências 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 (SILVA, 2016, p. 170).

Nesse sentido, o fato citado acima, ligado ao contexto das mudanças provocadas pela liberalização da economia e fortalecimento do mercado, estimulou determinados governos locais a desenvolver uma administração de caráter empreendedor empresarial, deixando muitas das demandas sociais de lado, desenvolvendo-se o que passou a ser chamado por “neolocalismo”. (SILVA, 2016).

O neolocalismo tem repercussões predatórias sobre a cidadania social, pois se expressa, entre outras coisas, na disputa entre localidades por investimentos industriais, de infraestrutura e de serviços, o que acaba deslegitimando as prioridades sociais. O neolocalismo ou hobbessianismo municipal, consagra vantagens comparativas locais e as reproduz ou potencializa, convertendo todas as questões relativas à desigualdade e concentração de renda em questões ilegítimas, as quais passam a ser vistas como obstáculos ao progresso. (MELO, 1996).

Silva (2016) assevera que esse fato teve consequências negativas do ponto de vista da cidadania, pois fortaleceu a compreensão de alianças políticas entre as diferentes esferas da federação com a finalidade de garantir aos municípios investimentos econômicos, deslegitimando as prioridades sociais e priorizando benefícios fiscais e isenções tributárias. Os interesses políticos e econômicos se sobrepuseram aos direitos de cidadania.

Assim, a cooperação entre os entes federados, que nos primeiros anos após a promulgação da Carta Magna parecia ser considerada importante, foi sendo, aos poucos, relegada a planos secundários. A

existência do texto constitucional, que estabelece a necessidade de lei complementar que fixe normas para a cooperação entre as unidades da Federação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, não foi suficiente para garantir que isso ocorresse.

O contexto da crise econômica, pois o capitalismo parece se alimentar de crises (SANTOS, 2020), levou o governo federal a criar, gradativamente, mecanismos políticos-financeiros para recuperar o poder da federação para dar conta das responsabilidades que vinha assumindo. Essa política contou com medidas que pudessem aumentar o número de receitas não compartilhadas com os governos subnacionais, a fim de dar conta dos compromissos de estabilização, acordados com os organismos internacionais. (SILVA, 2016).

Dessa forma, com a implementação das políticas de ajuste fiscal derivadas das orientações do consenso de Washington<sup>1</sup> (PIRES, 2006), os governos subnacionais diminuíram a capacidade de exercerem a autonomia fiscal e, endividados, encontraram dificuldades para obter créditos junto aos órgãos federais. Os governos estaduais e locais precisaram se sujeitar às determinações do governo federal, a fim de conseguir apoio financeiro da União.

Os efeitos desses ajustes fiscais impostos aos Estados ainda permanecem atrelados ao “enxugamento” da máquina pública, controle das finanças estaduais, privatizações e reestruturação do sistema tributário. O que tem, muitas vezes, inviabilizado a realização de políticas públicas necessárias que poderiam ser implementadas por governos comprometidos com os interesses públicos. (SILVA, 2016).

Ainda nessa direção, Silva (2016) afirma que o controle das finanças subnacionais se tornou uma estratégia da economia, de forma a atender ao acordo que o governo federal havia feito com o Fundo Monetário Internacional, no qual destacava-se a necessidade de reduzir o déficit público e efetivar o combate à inflação. Dessa forma, as metas superavitárias passaram a atender ao pagamento da dívida pública com parcelas generosas do orçamento público em detrimento da efetivação de políticas públicas.

Além dos limites econômico-financeiros, outro fator determinante que dificulta a descentralização no país, é o técnico administrativo que, segundo Silva (2016), é a realidade de muitos Estados e municípios que não contam com um conjunto de instrumentos institucionais, como a existência de leis, normas e engenharia operacional para a prestação de serviços sociais. Também é elemento de forte influência a capacidade ou incapacidade técnico-administrativa dos atores que atuam na área administrativa, para compreender aspectos econômicos-fiscais que se tornaram necessários ante a exigência da política macroeconômica recomendada pelos organismos internacionais (SILVA, 2016).

Nesse sentido, o autor afirma que embora tenham ocorrido avanços no processo de elaboração e implementação das leis orgânicas, políticas sociais e normas operacionais, fragilidades técnico

---

<sup>1</sup> O Consenso de Washington foi um conjunto de políticas preconizadas pelas instituições de Washington (BANCO MUNDIAL e FMI), para atender as novas necessidades do capitalismo. Seus objetivos pretendem mudar o papel do Estado na administração da economia nacional, principalmente nos países da periferia. As diretrizes são divididas em 10 áreas distintas: 1. Disciplina fiscal, 2. Reforma tributária, 3. Liberalização financeira, 5. Reforma cambial, 6. Abertura comercial, 7. Supressão de restrições aos investimentos estrangeiros diretos, 8. Privatização, 9. Desregulamentação, 10. Respeito à propriedade intelectual. Essas diretrizes foram implementadas ao longo dos anos 1990, especialmente na América Latina e nos países que precisaram seguir o receituário do Banco Mundial e do FMI em função de acordos de negociação de dívidas (PIRES, 2006).

administrativas dos estados e municípios também podem ser relacionadas “com as práticas patrimonialistas e clientelistas de determinados dirigentes, gestores e técnicos, que usam a máquina estatal como meio de alcançar seus objetivos pessoais, político-partidários e/ ou privados” (SILVA, 2016, p. 173).

Acredita-se que essa realidade se deve, em grande parte, à pouca articulação na dimensão vertical da descentralização federativa, que deve ocorrer entre governos nas três esferas administrativas, bem como na articulação da dimensão horizontal que ocorre entre governos regionais e/ou locais. (SILVA, 2016).

Além da problemática que se refere a implementação da descentralização que envolve o aspecto técnico, existe o fato de os sujeitos políticos das administrações públicas, para quem é delegada a implementação de políticas públicas, não aceitarem ser “tratados como meros funcionários subordinados aos governos nacionais ou aos governos subnacionais” (SILVA, 2016, p.174).

Essa fragilidade em relação à capacidade técnica, mesmo que, por vezes, se tenham recursos, tem levado governos subnacionais a incorporar orientações não só dos governos nacionais, mas também de organismos internacionais, deixando de atender às necessidades dos seus cidadãos ao não definir sua própria agenda de políticas públicas.

Por último, o autor destaca que um fator que deve ser considerado para efetivar a descentralização diz respeito à concepção do texto constitucional de 1988, que tem como um dos principais objetivos promover a redistribuição do poder estabelecendo um duplo dinamismo, ou seja, a redistribuição do poder entre as diferentes esferas do governo e entre o governo e a sociedade organizada. O que torna necessário que sejam criados critérios e mecanismos participativos na gestão, tendo em vista que a descentralização por si só não gera participação.

A ideia de descentralização com a participação da sociedade está associada à noção de federalismo cooperativo, de forma que a participação dos níveis governamentais não interfira na autonomia política, financeira e administrativa dos entes federados. Nesse sentido, torna-se fundamental considerar os efeitos da Reforma do Estado, ou reforma administrativa realizada no final da década de 1990, que buscou implementar o modelo gerencial na administração pública, seguindo as orientações da política econômica recomendada pelos organismos internacionais. (FALLET, 2006; KERBAUY, 2007).

A implementação dessa reforma promoveu a recentralização fiscal e, para tornar a administração pública gerencial, substituiu a descentralização por delegação de funções aos municípios. O que implica em uma concepção administrativa pública voltada para o mercado, em direção oposta à concepção presente no texto constitucional, aliviando a estrutura do governo nacional e mantendo o poder centralizado. (SILVA, 2016).

Desse modo, a dimensão política da descentralização no Brasil assumiu a forma de transferência de responsabilidade social para organizações da sociedade civil, privatização, parcerias, participação corporativista/assistencialista, práticas de caridade e de ajuda mútua. Na administração/gestão pública voltada para o mercado, a descentralização pode ocorrer de cima para baixo, entendida como

descentralização interna; entre os níveis de governo, descentralização intergovernamental; dentro da estrutura do estado para a sociedade, ocorrendo a descentralização externa. (SILVA, 2016).

Portanto, nesse contexto, as formas de efetivar a descentralização podem ser variadas, como a municipalização, a microrregionalização e a transferência à União de órgãos ou empresas estaduais, parcerias com a sociedade, terceirizações no setor público, descentralização para organizações não governamentais, associações ou entidades, extinções, fusões e/ ou privatizações. São instrumentos que operacionalizam a descentralização na concepção de modelo gerencial de administração pública. (SILVA, 2016).

Mesmo que essas formas de descentralização por delegação de responsabilidades, proponham a participação no desenho das instituições, essa é estimulada 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 (SILVA, 2016, p. 176).

Nesse sentido, a descentralização como forma de redistribuição do poder por meio da democratização perde o sentido, pois, muitas vezes, os espaços de participação, como expressam conflitos de interesses existentes na sociedade, são considerados responsáveis pela morosidade e ineficácia na implementação das políticas da agenda da administração pública.

Conforme Arretche (1996), para relacionar positivamente descentralização à democracia é necessário considerar que os ideais democráticos dependem menos da escala ou nível de governo e mais da natureza das instituições responsáveis pelas decisões. Ela também destaca que a centralização nem sempre caracteriza um estado menos democrático, pois “contrariamente às teses que advogam a redução do escopo de atuação do governo federal, o sucesso da descentralização depende – isto sim – de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo” (ARRETICHE, 1996, p. 2).

Nessa perspectiva, Brandão (2013) destaca que a falta de efetivação de um pacto federativo entre a União, os estados e os municípios que universalize os serviços públicos, os direitos e a cidadania é uma das limitações que possibilita a persistência da narrativa enganosa de que a centralização é igual a autoritarismo e descentralização é democracia. Num país gigantesco como o Brasil, tão diverso e desigual é necessário ter um Estado forte capaz de enfrentar os diferentes interesses sociais e subnacionais. Porém, um Estado forte não significa autoritário ou centralizado. Se pode ter um Estado forte a partir de processos de descentralização com corresponsabilização de poder, participação efetiva da sociedade e controle social.

Outra limitação para a efetivação de relações mais solidárias entre os entes federados é o próprio texto constitucional que, ao não definir as questões relacionadas ao planejamento e às questões territoriais/regionais, possibilitou, no interior do Estado, a priorização das questões orçamentárias em

detrimento às questões estratégicas de desenvolvimento do país. Para a superação desta limitação é necessário capacitar a União, para que, além de instrumentos solidários de transferências de recursos seja capaz de intervir na divisão socioespacial de trabalho e na divisão sociopolítica do poder. (BRANDÃO, 2013).

Nesse sentido, para que ocorra a redefinição do papel estratégico do governo federal torna-se de fundamental importância que se constitua uma política regional na forma de uma política de Estado, estruturada enquanto um sistema nacional de política regional capaz de enfrentar as desigualdades regionais. Este sistema, baseado na integração e na transversalidade das políticas públicas no território, precisa ser pensado em múltiplas escalas e ser capaz de articular os níveis do governo, constituindo-se em um projeto nacional de desenvolvimento. (BRANDÃO, 2013).

Nesses países imensos, a territorialização bem-sucedida da ação estatal poderia promover a definição e o registro em pactuações e contratos claramente estabelecidos, que explicitassem as responsabilidades, a contribuição financeira e a capacidade gerencial diferenciada, o compartilhamento de equipamentos, equipes, etc. Isso se o Estado fosse equipado com armaduras de proteção e instrumentos poderosos de regulação para fazer frente aos localismos e forças centrífugas e fragmentadoras que grassam no país. Muitas são as reações de resistência e de encadeamentos de vetos, impossíveis de constituir coalizões seguras e estáveis que sinalizem em uma direção construtiva e unificadora em cada escala espacial. Por exemplo, há baixo potencial de acomodação de interesses, com precária capacidade de tratamento das problemáticas estruturais das regiões e cidades marginalizadas pelo processo de desenvolvimento e dificuldades estruturais em constituir relações horizontais, em cada intranível governamental, e verticais, interníveis, que não sejam mecânicas e insensíveis às especificidades regionais (BRANDÃO, 2013, p. 169).

Entretanto, as dificuldades para implementar tais projetos impossibilitam a sua concretização. Brandão cita o exemplo do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional- PNDR- apresentado pelo Governo Federal em 2010, o qual não conseguiu a implementação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR por ter se perdido em meio às discussões de emendas e recortes ao serem incluídos na PEC da Reforma Tributária. A criação do Fundo, imprescindível para a viabilização e gestão do Plano, possibilitaria que se contasse com fonte mais expressiva de recursos, “capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas e com recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas diversas que pudessem soldar interesses entre as políticas da União e dos estados.” (BRANDÃO, 2013, p. 171).

As políticas territoriais exigiriam o reaparelhamento e o fortalecimento estratégico e legitimado do Estado, enfrentando as variadas formas e expressões de desigualdade presentes no território nacional, de forma multinível de governo e multi-instrumentalmente. No entanto, é preciso saber que todas estas questões passam pelo princípio fundante do pacto federativo, enquanto coalizão e convenção territorializada do poder e capacidade de estruturação e organização sociopolítica do espaço nacional em suas interfaces com as múltiplas escalas espaciais supranacional e subnacionais. (BRANDÃO, 2013).

Portanto, é preciso vencer os limites e os constrangimentos à ação planejadora, destravar os mecanismos, os instrumentos e os espaços de coordenação de políticas. Tornar o planejamento uma ação prioritária das instituições governamentais, rompendo com a lógica imposta nas últimas décadas pelo mercado que, pela venda de consultorias padronizadas, acaba por tornar os entes federados em unidades concorrenciais entre si e não solidárias com um projeto nacional de desenvolvimento descentralizado. A não constituição de laços mínimos de solidariedade institucional para evitar conflitos de competência, superposições e sobreposições dificultam a implementação de programas e planos com dimensões mais coerentes e que ultrapassem a lógica do isolamento e da concorrência. (BRANDÃO, 2013).

### **Considerações finais**

A descentralização, concebida como um pilar importante no processo de democratização do Estado, como foi estabelecida na Constituição Federal de 1988, ainda não conseguiu se instituir como prática política no Brasil. O espírito federativo, tão importante para canalizar a cooperação entre os entes administrativos da esfera governamental, enfrenta resistência de múltiplas ordens para se tornar efetivo no cenário brasileiro. Percebe-se que a descentralização, mesmo tendo sido instituída por consenso, não resultou de uma deliberação comprometida com sua possível concretização. As velhas práticas políticas clientelistas permanecem entranhadas na sociedade brasileira, dificultando que a redistribuição de poder, de atribuições e de recursos financeiros, bem como a colaboração entre as esferas governamentais seja realizada da forma efetiva, eficiente e eficaz para atender as demandas resultantes dos altos índices de pobreza existentes no país.

As dificuldades para a realização da descentralização com objetivos provenientes do espírito democrático têm aumentado diante dos avanços sistemáticos das políticas neoliberais. Estas transformam o Estado em mero gerenciador da ordem social, atendendo aos desígnios emanados do mercado e do sistema financeiro, retirando o sentido constitucional da descentralização.

Entretanto, a temática estudada nesse texto, é um desafio a todos que acreditam na possibilidade de um mundo melhor para se viver, com a necessidade urgente de novos debates acerca do papel do Estado. A descentralização, por si só, não democratiza; ao contrário, ela pode ser usada para fragilizar a responsabilidade estatal sobre os problemas sociais do país, delegando ao mercado a definição de critérios para os investimentos que lhes parecem necessários.

Para que programas de políticas sociais sejam implementados pelos governos subnacionais, principalmente os municípios, se faz necessário, além de recursos financeiros, que sua adesão seja efetivada e acompanhada de estratégias que possibilitem a sua implementação com respeito às diversidades locais. A capacitação de agentes administrativos e a continuidade da execução da política, aliada à permanente avaliação e controle social, são fundamentais para que a descentralização realize os seus pressupostos constitucionais.

Portanto, para se contrapor ao esvaziamento das funções do Estado, proposto pelas políticas neoliberais, e promover a descentralização com caráter democratizante, é necessário que exista uma coordenação, por parte do governo federal, com o objetivo de garantir a realização dos programas e políticas públicas de forma articulada com os entes federados e a sociedade civil, com justa e necessária redistribuição dos tributos e recursos orçamentários.

Fortalecer o Estado não significa defender o Estado autoritário e centralizador, ao contrário, somente a defesa de um Estado comprometido com o federalismo republicano e a democratização da sociedade possibilitará a implementação de um projeto de desenvolvimento capaz de fazer frente ao crescente processo de empobrecimento e retrocesso social que hoje vivemos no país. Retrocesso que vem sendo intensificado com a ascensão ao poder, nas mais diferentes esferas da federação, de grupos neoconservadores que se utilizam de um discurso de descentralização para reafirmar seu poder em escalas locais e regionais. Analisar os desafios da descentralização diante do avanço do neoconservadorismo pode ser objeto de um próximo ensaio.

## Referências

- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=t>. Acesso em: 12 out. 2021.
- ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das Políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/206-rbcs-31>. Acesso em: 12 out. 2021.
- AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil. Uma análise da crise 2013–2018 **Novos estudos-CEBRAP**. N.111, mai./ago., p. 273-289, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/c3T5mk68ngn7PQ5chVkbhrS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- BRANDÃO, Carlos. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 163-174.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- DOWBOR, Ladislau. Municípios e gestão descentralizada. In: PNUD. **PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Coletânea de Artigos**. Brasília: PNUD/IPEA/FJP, 2015, p. 07-34. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5760/1/Pr%C3%aaamio%20atlas%20do%20desenvolvimento%20humano%20no%20Brasil\\_colet%C3%aa2nea%20de%20artigos.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5760/1/Pr%C3%aaamio%20atlas%20do%20desenvolvimento%20humano%20no%20Brasil_colet%C3%aa2nea%20de%20artigos.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

- FALLET, Túlia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: O Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias, Dossiê**. Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 06, n. 10, p. 51-61, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106794/ISSN1982-4718-2001-6-10-51-61.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 out. 2021.
- LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* 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, p. 02-18, Jan./Jun. 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/socorro,+artigo\\_1\\_64.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/socorro,+artigo_1_64.pdf). Acesso em: 17 jun. 2023.
- MARIANO, Cynara. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de investigações constitucionais**. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, Jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/wJb3fZFMmZh65KfmrcWkDrp/?lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2022.
- MELO, Marcus A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em perspectiva**, 10(3), p. 11-20, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/hGW4MVnR8PpSQGGsd67cvsj/?lang=pt>. Acesso em: 12 out. 2021.
- PALOTTI, Pedro L. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. **Revista do CAAP**, p. 89-117, 1º sem. 2009. Disponível em: <https://revistadoacap.direito.ufmg.br/index.php/revista/issue/view/6>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- PASSOS, Talita Kelly de Sousa; TEIXEIRA, Solange Maria. ‘Caça às bruxas’ neodireitista: rechaço à democracia e às políticas sociais. **Argum**, Vitória, v. 15, n. 1, p. 271-285, jan./abr. 2023. Acessível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/34077/27066>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- PIRES, Marcos. C. A “nova ordem mundial” e o consenso de Washington. **Novos Rumos**, Marília, Ano 21, n. 45, p. 1-10, 2006. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/2123>. Acesso em: 17 jun. 2023.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Edições Almedina, 2020.
- SILVA, Robson Roberto. Descentralização no Brasil: determinantes que limitam a sua efetivação. **Argum**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 167-180, maio/ago. 2016. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.18315/argumentum.v8i2.11664>. Acesso em: 10 out. 2021.
- SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nvcyk7p5tSLrVXVSNLNRdVb/?lang=pt>. Acesso em: 29 set. 2021.
-

---

**Contribuições dos autores:**

**Edemar Rotta:** Discussão da proposta do artigo; revisão da primeira versão; submissão; ajustes a partir do parecer de avaliação; submissão da versão final.

**Neusa Teresinha Leite Machado:** Discussão da proposta do artigo; elaboração da primeira versão; e ajustes a partir do parecer de avaliação.

---