



11º Encontro Internacional de Política Social 18º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Entre o capital e a vida: questão social,
crise ambiental e resistências

Vitória, ES, Brasil, 18 a 20 de agosto de 2026

Eixo: Política Social: fundamentos histórico-teóricos, análise, avaliação e financiamento

Federalismo e descentralização como categorias analíticas da política social no Brasil

Stephanie de Azevedo Barreto¹

Resumo: O presente artigo analisa o federalismo e a descentralização como categorias analíticas fundamentais para a compreensão da política social no Brasil, superando sua dimensão administrativa e evidenciando seu caráter político-institucional. Com base em uma revisão bibliográfica de natureza teórica e analítica, o trabalho discute como a arquitetura institucional pós-1988 redefiniu as relações intergovernamentais, conformando um modelo de autoridade sobreposta e de implementação compartilhada. A análise destaca os limites das capacidades estatais municipais frente à indução normativa exercida pela União, especialmente no cenário contemporâneo marcado pela austeridade fiscal e pelo desmonte de políticas públicas (*policy dismantling*). Ao dialogar com evidências empíricas secundárias presentes na literatura recente, o artigo demonstra que a área social constitui o campo de maior dependência federativa, no qual a efetividade do direito à proteção social é tensionada pelas assimetrias territoriais e pela heterogeneidade das capacidades locais de gestão.

Palavras-chave: federalismo; descentralização; política social.

Federalism and Decentralization as Analytical Categories of Social Policy in Brazil

Abstract: This article analyzes federalism and decentralization as fundamental analytical categories for understanding social policy in Brazil, moving beyond their administrative dimension and highlighting their political-institutional character. Based on a theoretical and analytical literature review, the study discusses how the post-1988 institutional architecture redefined intergovernmental relations, shaping a model of overlapping authority and shared implementation. The analysis emphasizes the limits of municipal state capacities in the face of normative induction exercised by the federal government, especially in the contemporary context marked by fiscal austerity and the dismantling of public policies (*policy dismantling*). By engaging with secondary empirical evidence from recent literature, the article demonstrates that the social policy field constitutes the area of greatest federal dependence, in which the effectiveness of the right to social protection is strained by territorial asymmetries and the heterogeneity of local management capacities.

Keywords: federalism; decentralization; social policy.

1. Introdução

Este artigo discute o federalismo e a descentralização como categorias analíticas centrais para a compreensão da política social no Brasil. Parte-se da premissa de que tais conceitos transcendem arranjos jurídico-institucionais ou princípios administrativos,

¹Assistente Social, Mestre em Política Social pelo PPG/UFF. Superintendente da Proteção Social Básica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEDSODH). E-mail: stephanie.socialrj@gmail.com

constituindo-se como dimensões políticas que condicionam as relações entre Estado e sociedade. Além disso, considera-se a distribuição de autoridade e recursos.

A trajetória da política social no país, especialmente sob a égide da Constituição Federal de 1988, consolidou-se como um campo de disputa em torno da cidadania. Ao formalizar direitos sociais como dever estatal, o pacto constitucional redefiniu a arquitetura institucional do país, estabelecendo o federalismo cooperativo e a descentralização como pilares da nova gestão. No entanto, é necessário considerar que o cenário contemporâneo, marcado pelo período pós-2016, impõe novos desafios a essa estrutura. Esse cenário é fortemente marcado pela austeridade fiscal e pelo desmonte de políticas públicas, as capacidades estatais subnacionais passaram a enfrentar novos limites.

No Brasil, apesar da existência de recursos constitucionalmente vinculados, sobretudo nas políticas sociais, a adoção de uma política permanente de ajuste fiscal tem operado no sentido da desvinculação e do desfinanciamento das políticas. Conforme analisa Salvador (2020), esse receituário prioriza a geração de superávit primário em benefício dos rentistas, direcionando o fundo público para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública, ao mesmo tempo em que favorece as camadas de maior renda por meio da redução de impostos, da desoneração da carga tributária sobre as empresas e do corte de gastos com servidores públicos.

Nesse sentido, o artigo argumenta que o federalismo e a descentralização não devem ser analisados como variáveis isoladas, mas de forma articulada através das relações intergovernamentais (federal, estadual, municipal). Enquanto o federalismo define as regras de convivência entre entes autônomos, a descentralização opera como a estratégia de operacionalização que, paradoxalmente, pode tanto ampliar a democracia local quanto aprofundar as desigualdades regionais.

A análise ancora-se em uma revisão bibliográfica de natureza teórica da produção clássica e contemporânea, mobilizando autores que discutem a intersecção entre o desenho federativo e a eficácia das políticas de proteção. Além da discussão conceitual, o texto dialoga com evidências empíricas recentes que analisam a capilaridade da execução federal em parceria com entes subnacionais. O texto organiza-se em três seções principais: a discussão do federalismo e dos modelos de autoridade; o debate sobre os sentidos e limites da descentralização administrativa e política; e, por fim, a síntese

dessas articulações no cenário brasileiro atual, pautado pelo dilema da equidade territorial.

2. Federalismo como categoria analítica da Política Social

Historicamente, como evidenciado na trajetória da proteção social brasileira, o federalismo pré-1988 era marcado por um centralismo autoritário e fragmentado, onde a União detinha o monopólio decisório e financeiro, relegando aos entes subnacionais um papel periférico na execução de políticas sociais (Vianna, 1998). Nesta perspectiva, Abrucio (2005) reforça que o seu desenvolvimento está ligado à construção do Estado, tanto em sua dimensão política quanto no campo das políticas públicas. Para o autor, as variações nos pactos federativos ao longo da história brasileira não constituem meras alterações administrativas, mas expressaram distintos modelos de Estado e projetos nacionais, evidenciando que a dinâmica federativa reflete os arranjos políticos, institucionais e as disputas de poder que marcaram cada período histórico.

Essa transição de um modelo centralizado para um arranjo federativo cooperativo, após 1988, não implicou a ausência de protagonismo federal. Como discutem D’Albuquerque e Palotti (2021), houve uma reconfiguração das funções da União, que deixou de atuar predominantemente como executora direta para assumir o papel central de formulação, coordenação e indução das diretrizes das políticas públicas. Esse desenho constitucional de competências concorrentes estabeleceu um cenário de responsabilidades compartilhadas na oferta de serviços públicos, demandando a construção de arranjos institucionais capazes de coordenar a atuação dos entes federados e distribuir encargos de implementação.

Esse papel da União como instância central de formulação e coordenação permite ao governo federal manter influência decisiva sobre o desenho das políticas públicas, ao mesmo tempo em que a execução e a prestação direta dos serviços são atribuídas majoritariamente aos entes subnacionais (D’Albuquerque e Palotti, 2021). Conforme discutido pelos autores, a literatura mobilizada em sua revisão, a exemplo de Regis (2009) e Machado (2018), aponta que o federalismo brasileiro se estrutura a partir de uma tensão permanente entre a autonomia política dos governos locais e a necessidade de coordenação e interdependência administrativa. Assim, a distribuição de responsabilidades entre os entes federados resulta de arranjos institucionais e relações intergovernamentais complexas, construídas ao longo do tempo, que buscam

compatibilizar a capilaridade municipal na oferta de serviços com mecanismos de regulação e indução nacional.

No contexto federativo, isso implica reconhecer que a descentralização da política social no Brasil, embora orientada pelo princípio constitucional da cooperação, opera sobre um tecido de assimetrias históricas que condicionam a capacidade de resposta dos municípios e estados. Portanto, a autonomia municipal é exercida dentro de uma moldura normativa estrita, definida pelo centro da federação.

Como destacado por D’Albuquerque e Palotti (2021), os arranjos institucionais desempenham papel central para que o padrão de atuação federativa não resulte em fragmentação, mas em processos de implementação coordenados entre os entes federados, respeitando as competências formais de cada esfera. Nessa perspectiva, o federalismo ultrapassa a condição administrativa e se consolida como uma prática institucional, por meio da qual se definem os limites e possibilidades da garantia dos direitos sociais, articulando a autonomia local a mecanismos nacionais de regulação, monitoramento e indução.

No campo da Ciência Política brasileira, o debate é marcado por uma tensão interpretativa entre a autonomia e a centralização. De um lado, autores como Arretche (2012) argumentam que, embora o país tenha se descentralizado politicamente, a União preservou um robusto “poder de agenda”². Através de prerrogativas legislativas e do controle sobre as transferências voluntárias e constitucionais, o governo federal consegue induzir o comportamento dos entes subnacionais, garantindo uma 'nacionalização' das políticas de saúde e assistência social. Por outro lado, Abrucio (2005) enfatiza que essa coordenação federativa não é isenta de conflitos, sendo o chamado federalismo cooperativo uma construção permanente, dependente de arenas institucionais de negociação e da superação de entraves históricos, como a guerra fiscal e o paroquialismo local.

Essa dinâmica revela que a federação brasileira se estrutura a partir de uma tensão contínua entre a capacidade de coordenação da União e a necessidade política de pactuação com governadores e prefeitos (D’Albuquerque e Palotti, 2021). Tal dualidade é central para compreender como o desenho federativo pode, simultaneamente, sustentar

² O “poder de agenda” não se refere apenas à escolha de temas, mas à capacidade de moldar as regras do jogo (instituições) que favorecem certas políticas em detrimento de outras.

a unidade normativa das políticas públicas e enfrentar resistências políticas nos territórios.

A compreensão da dinâmica federativa brasileira exige a análise dos modelos de relações intergovernamentais que orientam a distribuição de autoridade no pacto federativo. Segundo a revisão de D’Albuquerque e Palotti (2021), fundamentada na tipologia clássica de Wright (1988), podem ser identificados três modelos principais de autoridade nas federações. O primeiro é o modelo de autoridade coordenada, no qual as esferas de governo são autônomas e separadas por fronteiras rígidas. O segundo é o modelo de autoridade inclusiva, caracterizado por uma hierarquia acentuada, na qual os governos subnacionais se encontram subordinados ao centro. Por fim, o modelo de autoridade sobreposta, que mais se aproxima da realidade brasileira contemporânea, distingue-se pela interdependência e pela negociação constante entre os entes federados, com compartilhamento de responsabilidades e sobreposição de competências.

No caso brasileiro, esse padrão de sobreposição tem possibilitado à União exercer capacidade de indução de políticas nacionais sem eliminar formalmente a autonomia política municipal, ainda que produza zonas recorrentes de tensão na execução dos serviços públicos (D’Albuquerque e Palotti, 2021).

Nesse contexto, Arretche (2010) introduz uma provocação central ao debate ao evidenciar a existência de um trade-off entre autonomia política local e redução das desigualdades territoriais. A autora argumenta que, embora a autonomia seja um princípio constitutivo do federalismo, ela tende a acentuar desigualdades, uma vez que as jurisdições dispõem de capacidades fiscais e administrativas desiguais. Assim, a igualdade de acesso dos cidadãos aos serviços públicos não decorre da autonomia em si, mas da capacidade do governo central de exercer funções redistributivas e regulatórias, o que implica a limitação da soberania dos entes subnacionais em favor da construção de padrões nacionais de cidadania.

Dessa forma, a análise do federalismo brasileiro revela que a garantia de direitos universais em um território desigual exige que a descentralização seja compreendida não apenas como transferência de encargos, mas como um processo político condicionado pelas capacidades de gestão e regulação de cada ente, temática que será aprofundada a seguir.

3. Descentralização nas Políticas Sociais: sentidos, limites e disputas

A descentralização nas políticas sociais brasileiras não se encerra em sua dimensão normativa de transferência de competências administrativas. Como prática discursiva, ela carrega sentidos em disputa que oscilam entre a democratização da gestão e a transferência de encargos fiscais em contextos de ajuste estrutural.

Essa ambiguidade tornou-se latente na década de 1990, quando a descentralização foi tensionada por reformas de ajuste estrutural que buscavam a desoneração do centro, muitas vezes sob a retórica da "eficiência local" em detrimento do aporte financeiro federal adequado. Para qualificar essa análise, é necessário recorrer à distinção conceitual entre os diferentes tipos de descentralização. Segundo a revisão de D'Albuquerque e Palotti (2021), autores como Souza (2005) destacam que a descentralização pode assumir caráter político, quando há transferência de autoridade decisória para governos locais eleitos, ou apenas administrativo, quando ocorre a transferência da responsabilidade pela execução de serviços, mantendo-se o controle da agenda no nível central.

No Brasil, consolidou-se um modelo híbrido, no qual se combinam processos de descentralização política e fiscal para os municípios com uma forte capacidade da União de coordenar, formular e regular as políticas sociais, por meio de instrumentos normativos, financeiros e institucionais (Almeida, 2005). A complexidade desse processo de descentralização reside na natureza compartilhada da implementação das políticas sociais. De acordo com a revisão teórica de D'Albuquerque e Palotti (2021), a literatura contemporânea aponta que a descentralização administrativa brasileira não foi acompanhada de uma descentralização política equivalente em todos os setores.

No caso da política de assistência social, o padrão de atuação federativa consolidou o que os autores chamam de "implementação por terceiros", onde o ente municipal opera como um parceiro executor de programas desenhados nacionalmente. Esse arranjo impõe um limite à inovação local, uma vez que o cumprimento de normas federais é condição para o recebimento de repasses financeiros. Conforme sustenta Arretche (2012), esse cenário demonstra que a descentralização da execução é perfeitamente compatível com a centralização da autoridade decisória, mesmo em estados federativos.

O limite fundamental dessa estratégia reside no reconhecimento de que o acesso jurídico universal, garantido pela descentralização formal, não assegura por si só a concretização material do direito. Quando a responsabilidade pela articulação de áreas como Saúde, Educação e Assistência, por exemplo, é transferida a municípios com escassos recursos técnicos e financeiros, a descentralização pode institucionalizar novas formas de exclusão (Sposati, 2002). A análise deve, portanto, considerar como os instrumentos de política são traduzidos no cotidiano institucional, onde as dificuldades de gestão local moldam os resultados reais da proteção social.

A análise da descentralização exige, ainda, uma incursão sobre as ideias e referenciais que pautam as reformas do Estado. Sob a lente do institucionalismo discursivo, observa-se que a descentralização brasileira foi moldada por narrativas divergentes: de um lado, o projeto democrático-participativo dos movimentos sociais; de outro, o projeto de eficiência gerencial de matiz neoliberal (Barreto, 2017).

Conforme discutem D’Albuquerque e Palotti (2021), a implementação dessas políticas demanda arranjos institucionais complexos, nos quais o município deixa de ocupar apenas a posição de executor administrativo e assume papel estratégico na articulação territorial das ações e serviços, ainda que sob forte coordenação e indução do nível federal.

Conforme apontam evidências de estudos sobre gestões municipais, a intersectorialidade não é apenas uma diretriz técnica, mas um exercício político de superação da “setorialização” histórica das políticas de proteção. A dificuldade de diálogo entre as burocracias de cada política setorial reflete não apenas falhas administrativas, mas a ausência de capacidades estatais transversais, ou seja, a falta de pessoal qualificado e de sistemas de informação integrados que permitam ao município traduzir a descentralização em cuidado integral ao cidadão (Barreto, 2017).

Em uma federação marcada por assimetrias profundas, a imposição de responsabilidades iguais a entes com capacidades estatais heterogêneas pode, paradoxalmente, institucionalizar novas formas de exclusão. Portanto, a análise da descentralização deve considerar como as narrativas e instrumentos de política são traduzidos e ressignificados no cotidiano institucional, moldando os resultados reais da proteção social.

Diante desse conjunto de tensões, torna-se evidente que os efeitos da descentralização nas políticas sociais não podem ser compreendidos apenas a partir de seus princípios normativos ou de seu desenho formal. A forma como competências, responsabilidades e instrumentos de coordenação se materializam nos territórios depende das capacidades estatais efetivamente disponíveis, dos arranjos institucionais construídos ao longo do tempo e das relações intergovernamentais que orientam a implementação. Assim, a análise desloca-se do debate sobre a descentralização em si para a investigação de como a política social é implementada em contextos federativos marcados por assimetrias estruturais, questão que será aprofundada na seção seguinte.

4. Federalismo e descentralização na Política Social Brasileira: articulações analíticas

A articulação analítica entre federalismo e descentralização revela que a política social brasileira opera em uma zona de tensão permanente entre a unidade normativa e a fragmentação territorial. Se o federalismo estabelece o pacto de convivência entre entes autônomos, a descentralização atua como o “motor” que desloca a execução para as margens da federação. Essa engenharia institucional esbarra na disparidade material das capacidades estatais, criando o que a literatura denomina "autonomia relativa" dos municípios. Os entes locais são responsáveis pela execução das políticas setoriais (e intersetoriais), mas permanecem dependentes de sistemas nacionais de informação e repasses vinculados ao cumprimento de condicionalidades centrais.

Nesse sentido, D’Albuquerque e Palotti (2021) destacam que o padrão de atuação federativa no Brasil é fortemente condicionado pelos arranjos institucionais setoriais, o que significa que a forma como o federalismo se manifesta na saúde é distinta da assistência social, por exemplo, a depender do grau de descentralização administrativa exigido pelas políticas.

Segundo o estudo empírico de D’Albuquerque e Palotti (2021), a presença de serviços públicos realizados de forma descentralizada é vital para a capilaridade da proteção social. A relevância dessa interdependência federativa ganha um lastro empírico significativo no estudo dos autores ao analisarem uma base de dados abrangente composta por 1.740 serviços públicos implementados pelo governo federal. Os resultados demonstram que a área social é o campo onde a descentralização é mais profunda e as parcerias intergovernamentais são mais vitais.

Esse cenário configura o que os autores denominam como “implementação por terceiros”, um fenômeno no qual a União, embora concentre atribuições centrais de financiamento, formulação e coordenação das políticas, depende da cooperação de estados e municípios para que o atendimento efetivamente ocorra. De acordo com a análise de D’Albuquerque e Palotti (2021), a execução de serviços em parceria constitui uma estratégia necessária diante da extensa dimensão territorial do país, mas exige do gestor federal elevada capacidade de regulação e coordenação, a fim de evitar a fragilização dos padrões de atendimento nas esferas locais.

Isso reforça que o município não é apenas um executor burocrático, mas o ponto crítico onde a política federal se torna material. Contudo, essa interdependência extrema torna os serviços sociais mais vulneráveis às assimetrias locais de gestão, pois a falha na "ponta" municipal compromete a eficácia de todo o desenho nacional da política. Essa dinâmica nos conduz ao dilema da equidade territorial. O Brasil apresenta um cenário de "heterogeneidade institucional", onde o sucesso de uma política nacional é mediado pela realidade socioeconômica de cada ente. Enquanto municípios polos possuem maior arrecadação e quadros técnicos profissionalizados, municípios de pequeno porte ou de periferias metropolitanas enfrentam um ciclo de dependência e baixa resolutividade.

Essa disparidade gera o que a literatura identifica como "cidadania regulada pelo CEP", onde o acesso a direitos fundamentais varia drasticamente conforme a capacidade do governo local em operacionalizar o pacto federativo. Assim, a coordenação federativa deve ser entendida como um mecanismo necessário de redução de externalidades negativas da descentralização, sob o risco de que a autonomia local se converta em abandono estatal para as regiões mais vulneráveis.

A análise de Arretche (2010) evidencia que a arquitetura institucional brasileira combina autonomia subnacional com mecanismos de regulação e redistribuição capazes de mitigar as desigualdades territoriais. Nesse arranjo, a atuação federal por meio de normas nacionais e transferências redistributivas, como o Fundo de Participação dos Municípios, constitui condição central para a redução das disparidades de receita entre as jurisdições.

Sem a intervenção coordenadora do governo federal, as assimetrias entre municípios mais dinâmicos e territórios socialmente vulneráveis tenderiam a se aprofundar, comprometendo a capacidade de provisão de políticas sociais nos contextos

mais pobres. Assim, a coordenação federativa não se configura como negação da autonomia local, mas como elemento fundamental para que o acesso a serviços básicos não dependa exclusivamente da capacidade fiscal de cada município.

5. Conclusão

O debate empreendido ao longo deste artigo demonstra que o federalismo e a descentralização não podem ser reduzidos a meros dispositivos técnicos ou arranjos administrativos; eles constituem categorias políticas fundamentais que estruturam o conflito em torno da cidadania e da proteção social no Brasil.

As articulações analíticas apresentadas confirmam que a área social é o campo de maior sensibilidade federativa. Como evidenciado na análise empírica de D'Albuquerque e Palotti (2021), a rede de proteção social brasileira depende de um modelo de "implementação por terceiros", onde a capilaridade dos serviços é garantida pelos entes subnacionais sob uma moldura de autoridade sobreposta. Contudo, essa interdependência revela-se como uma faca de dois gumes. Se, por um lado, permite a nacionalização de direitos, por outro, expõe a proteção social às severas assimetrias de capacidades estatais e financeiras dos municípios.

O cenário contemporâneo de desmonte de políticas públicas (*policy dismantling*) e austeridade fiscal impôs novos limites a esse pacto. A fragilização dos mecanismos de coordenação federativa e a redução do aporte de recursos não apenas desarticulam serviços, mas aprofundam a desigualdade territorial. Nestes termos, a descentralização, quando desacompanhada de uma coordenação que reconheça as heterogeneidades regionais, corre o risco de se converter em uma estratégia de desoneração do centro e abandono das periferias da federação.

Em última análise, como bem sintetiza Arretche (2010), o federalismo brasileiro vive sob uma contradição de termos: a busca pela igualdade nacional em um sistema desenhado para a diversidade local. O desafio da proteção social contemporânea, portanto, é equilibrar a 'soberania do eleitor local' com o direito universal ao bem-estar. A sustentabilidade do pacto de 1988 depende da manutenção da autoridade federal para tributar e redistribuir, impedindo que a fragmentação administrativa se converta em abandono institucional das populações residentes em territórios com baixa capacidade estatal.

A proteção social no Brasil no século XXI não depende apenas da transferência de encargos ou da autonomia jurídica dos entes, mas da construção de um federalismo materialmente cooperativo. É imperativo avançar para um modelo que supere a igualdade formal e avance no financiamento equitativo e no fortalecimento das capacidades locais de gestão. Somente assim a descentralização poderá cumprir sua promessa constitucional de democratização, garantindo que a universalidade do direito não seja vencida pela geografia da exclusão.

Referências

- ABRUCIO, F. W. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 41–67, 2005.
- ALMEIDA, M. H. T. **Recentralização administrativa, federalismo e políticas sociais**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 65, p. 101–114, 2005.
- ARRETCHE, M. **A agenda institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 147–151, 2007.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.
- BARRETO, S. de A. **Uma análise das gestões intersetoriais do Programa Bolsa Família na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. 2017**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.
- D’ALBUQUERQUE, R. W.; PALOTTI, P. L. M. **Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 72, n. 1, p. 1–27, 2021.
- JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. **Policy dismantling**. Journal of European Public Policy, v. 20, n. 5, p. 795–805, 2013.
- MATTEI, L. **O uso do “policy dismantling approach” em obras da literatura brasileira sobre políticas públicas**. Desenvolvimento em Debate, v. 1, n. 1, p. 9–25, 2024.
- SALVADOR, E. **Fundo público e política social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2020.
- SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições políticas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 105–121, 2005.
- SPOSATI, A. **Assistência social no Brasil: 1983–1990**. São Paulo: Cortez, 2002.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização perversa da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations.** 3. ed. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing, 1988.