



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS (CCSAH)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (2025)**

**FEDERALISMO: SERIA ESSE O PROBLEMA PARA A  
IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS?<sup>1</sup>**

*FEDERALISM: WOULD IT BE THE OBSTACLE TO THE IMPLEMENTATION  
OF SOCIAL POLICIES?*

Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira<sup>2</sup>

Judson da Cruz Gurgel<sup>3</sup>

**RESUMO**

Diante das realidades concretas que estão vivas no dia a dia dos municípios, é importante entender como tem se dado essas relações conjuntas, a contar das pactuações dos entes federados, uma vez que regras institucionais no âmbito federal são impostas na oferta de políticas setoriais. Dessa forma, este artigo busca contribuir para o entendimento acerca do federalismo, bem como sua conexão entre as relações intergovernamentais e autonomia municipal para a implementação das políticas sociais no Brasil. Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida sob a forma de ensaio teórico, com base em revisão bibliográfica e documental, que envolveu a consulta a autores clássicos e contemporâneos sobre federalismo e políticas públicas, tais como Arretche (1999, 2000, 2004), Kerbaudy e Back (2022), Menicucci e Gomes (2018), Souza (2019), Lotta (2017), Lipsky (1980) e Abrucio (2005), entre outros. Como resultados identifica-se que a implementação das políticas públicas sociais no Brasil está diretamente condicionada à interdependência federativa, combinando autonomia local e coordenação nacional. A descentralização, quando acompanhada de instrumentos de cooperação e suporte técnico, pode fortalecer a gestão municipal e ampliar o alcance das ações sociais. Contudo, sem essas condições, tende a reproduzir as desigualdades históricas e institucionais do território brasileiro. Assim, compreender os desafios da implementação exige reconhecer que a efetividade das políticas sociais depende não apenas de recursos financeiros, mas de capacidades institucionais, arranjos cooperativos e compromisso político entre os diferentes níveis de governo, fundamentos indispensáveis para o fortalecimento do pacto federativo e para a consolidação de um Estado social democrático e equitativo.

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso apresentado/defendido ao Curso de Especialização em Gestão Pública EAD, no dia 11 de dezembro de 2025, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista junto a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

<sup>2</sup> Orientanda do Curso de pós-graduação em Gestão Pública EAD da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/7285230276975940>. Orcid ID: <https://orcid.org/0009-0005-0209-1515>. E-mail: [fernanda.kallyne@ufersa.edu.br](mailto:fernanda.kallyne@ufersa.edu.br)

<sup>3</sup> Orientador. Curso de Especialização em Gestão Pública EAD da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/4326876757600366>. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-5394-3692>. E-mail: [judsongurgel@ufersa.edu.br](mailto:judsongurgel@ufersa.edu.br)

Palavras-chave: Federalismo; Descentralização; Relações Intergovernamentais; Autonomia Municipal.

## **ABSTRACT**

Given the concrete realities experienced daily by Brazilian municipalities, it is essential to understand how intergovernmental relations have been established, considering the agreements among federative entities, since institutional rules at the federal level are imposed in the provision of sectoral policies. Thus, this article seeks to contribute to the understanding of federalism and its connection with intergovernmental relations and municipal autonomy in the implementation of social policies in Brazil. This study is characterized as qualitative research of an exploratory and descriptive nature, developed in the form of a theoretical essay based on bibliographic and documentary review. It involved the consultation of classical and contemporary authors on federalism and public policies, such as Arretche (1999, 2000, 2004), Kerbauy and Back (2022), Menicucci and Gomes (2018), Souza (2019), Lotta (2017), Lipsky (1980), and Abrucio (2005), among others. The results indicate that the implementation of social public policies in Brazil is directly conditioned by federative interdependence, combining local autonomy with national coordination. Decentralization, when accompanied by cooperation mechanisms and technical support, can strengthen municipal management and expand the reach of social actions. However, without these conditions, it tends to reproduce the historical and institutional inequalities of the Brazilian territory. Therefore, understanding the challenges of implementation requires recognizing that the effectiveness of social policies depends not only on financial resources but also on institutional capacities, cooperative arrangements, and political commitment among the different levels of government—essential foundations for strengthening the federative pact and consolidating a democratic and equitable welfare State.

Keywords: Federalism; Decentralization; Intergovernmental Relations; Municipal Autonomy.

## **1 INTRODUÇÃO**

Discutir acerca do federalismo brasileiro tem sido oportuno para que se compreenda as relações intergovernamentais, bem como a dinamicidade doravante de realidades concretas que estão vivas no dia a dia dos municípios. É necessário entender como tem se dado essas relações conjuntas, a contar das pactuações dos entes federados, uma vez que regras institucionais no âmbito federal são impostas na oferta de políticas setoriais. Desse modo, precisa-se considerar as diferenças regionais e a diversidade existente nas mais de cinco mil cidades brasileiras.

E é diante desse contexto que os municípios do Estado brasileiro adotam suas implantações e implementações da oferta de programas, projetos e serviços. Para tanto, é inegável que um processo de redefinição de atribuições e competências na área social, modifica radicalmente o padrão centralizado característico do formato prévio de nosso Sistema de Proteção Social, tal como constituído ao longo dos anos 1960 e 1970 (Arretche, 1999).

Dessa forma, a Constituição Federal (CF/1988) aponta as mudanças trazidas em relação ao sistema de proteção social brasileiro, que além de incorporar parte do legado da trajetória

das políticas sociais brasileiras, redefinem profundamente os princípios que o fundamentam a direção para a efetivação delas. A saber: a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, que têm um peso determinante para a descentralização.

Foi possível despertar para as questões gerada pela CF/1988, que aposta na descentralização como forma de aumentar ou até mesmo garantir o bem-estar social da população a cabo, especialmente, dos municípios, politicamente emancipados como entes da federação. No entanto, algumas reflexões como discutidas a seguir, apontam para a efetiva centralização dos poderes na União, bem como a adoção de estratégias de coordenação nacional nas políticas sociais. Contudo, esse estudo não aprofundará uma política social específica, tampouco terá a intenção em esgotar o assunto, apenas buscar elucidar alguns entendimentos acerca do Federalismo, construído ao longo desse processo. Para tanto, o presente artigo busca contribuir para o entendimento acerca do federalismo, bem como sua conexão entre as relações intergovernamentais e autonomia municipal para a implementação das políticas sociais no Brasil.

À vista disso, o presente texto foi construído, utilizando-se de autores que contribuem fortemente para o entendimento dessa discussão, como Arretche (1999); Kerbauy, Back (2022); Menicucci, Gomes (2018); Documentos Ministeriais, dentre outros que se considera ser oportuno discutir. Optou-se pela utilização de referências, que contribuem com elementos essenciais e fundamentais para a referida construção, algumas foram fornecidas no curso das disciplinas e outras selecionadas com o foco na discussão.

Trata-se de um texto que não esgotara o assunto, mas elucidara vários entendimentos. Assim, ele está estruturado em quatro sessões, e três subseção, sendo a primeira a Introdução que aponta a problemática acerca do estudo, bem como para a importância e validade de se compreender acerca do federalismo, elenca o objetivo do texto e a proposta metodológica. Na segunda sessão, discorre-se acerca da metodologia desse estudo. Na terceira é possível analisar acerca de uma possível existência de estado de bem-estar no brasil, e nas subseções discute-se: sobre o federalismo, as relações governamentais e a autonomia dos municípios; acerca da autonomia municipal formal, na perspectiva de se compreender essa relação com o órgão federal; o desafio da implementação das políticas públicas sociais, e por fim, a análise e discussão. Na quarta sessão as considerações finais e as referências.

A justificativa deste estudo reside na importância de compreender como o federalismo brasileiro, ao estruturar as relações entre União, estados e municípios, impacta a formulação e a implementação das políticas sociais. A análise proposta busca evidenciar as potencialidades

e os limites da descentralização, contribuindo para o fortalecimento da autonomia municipal e para o aprimoramento da gestão pública em contextos de desigualdade regional.

## **2 METODOLOGIA**

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida sob a forma de ensaio teórico, com base em revisão bibliográfica e documental.

Segundo Gil (2022), a pesquisa exploratória tem como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais explícito e a construir hipóteses ou compreensões sobre fenômenos pouco estruturados. Já Lakatos e Marconi (2021) destacam que esse tipo de pesquisa é apropriado quando se pretende analisar conceitos e teorias existentes, buscando identificar convergências, contradições e lacunas no campo estudado.

A abordagem qualitativa foi escolhida por permitir a interpretação crítica e contextualizada dos fenômenos que envolvem o federalismo, as relações intergovernamentais e a autonomia municipal, considerando seus aspectos históricos, políticos e institucionais. Tal perspectiva não busca mensurar ou generalizar, mas compreender significados e relações entre as dimensões que estruturam a implementação das políticas sociais no Brasil.

Para tanto, o estudo fundamenta-se em revisão bibliográfica sistematizada, que envolveu a consulta a autores clássicos e contemporâneos sobre federalismo e políticas públicas, tais como Arretche (1999, 2000, 2004), Kerbauy e Back (2022), Menicucci e Gomes (2018), Souza (2019), Lotta (2017), Lipsky (1980) e Abrucio (2005), entre outros. Além disso, foram incorporados documentos ministeriais e institucionais oficiais, com o objetivo de contextualizar as políticas sociais no cenário federativo brasileiro.

A seleção das fontes foi orientada por três critérios principais: Relevância temática, privilegiando obras e artigos que abordam diretamente o federalismo, a descentralização e as políticas sociais; Atualidade e credibilidade, considerando publicações acadêmicas e institucionais reconhecidas, prioritariamente entre 1995 e 2025 e, por fim; Consistência conceitual, adotando textos que apresentassem fundamentação teórica consolidada ou que representassem contribuições significativas ao debate.

A análise das fontes foi conduzida por meio de leitura interpretativa e comparativa, buscando identificar como os autores e documentos tratam a relação entre os entes federativos, os mecanismos de coordenação intergovernamental e o papel dos municípios na execução das

políticas sociais. Essa leitura analítica orientou a construção do texto, que integra o referencial teórico e a discussão dos resultados em um mesmo bloco, conforme a natureza reflexiva de um ensaio teórico.

Do ponto de vista epistemológico, o estudo ancora-se na abordagem interpretativista, entendendo que o conhecimento científico em ciências sociais é construído a partir da interpretação das relações sociais, políticas e institucionais (Severino, 2022).

Dessa forma, a metodologia adotada viabilizou uma análise abrangente e crítica da literatura, permitindo compreender como o federalismo brasileiro influencia a efetivação das políticas sociais e a autonomia dos municípios, conforme os objetivos propostos neste estudo.

### **3 ESTADO DE BEM-ESTAR E FEDERALISMO BRASILEIRO: É POSSÍVEL ADMITIR SUA EXISTÊNCIA NO BRASIL?**

Não é novo o reconhecimento de que o Estado de bem-estar se manifestou de distintas formas nos países desenvolvidos, mas foi reconhecidamente o trabalho de Esping-Andersen, no início dos anos 1990, que inaugurou a nova geração de estudos comparados internacionais sobre tal Estado, apoiados direta ou indiretamente na sua tipologia dos três "regiões de bem-estar", sob os quais teria se manifestado o *welfare State* nos países desenvolvidos: o "regime liberal", o "regime conservador-corporativo" e o "regime social-democrata" (Draibe, 2007).

Como aponta as reflexões de Draibe (2007), o regime de Estado é uma construção histórica, que traz consigo, nas suas instituições e formas, a história passada de embates entre classes, grupos sociais, coalizões políticas, movidos cada qual por seus sistemas de interesses e valores, atuando segundo suas distintas capacidades de apropriação de porções do bem-estar gerado e institucionalizado, em uma dada sociedade.

Pensamentos iniciais em relação à construção do Estado nacional deram-se sob a perspectiva do potencial no mercado e da utopia meritocrática, não cabendo ao Estado remediar as desigualdades, que eram consideradas como naturais e o acesso a bens e serviços deveria se dar em função do mérito, sendo o jogo da oferta e da procura considerado suficiente para premiar os mais capacitados, porém, qualquer ação pública para reduzir a desigualdade entre os homens era considerada ilegítima (Menicucci; Gomes, 2018).

Por conseguinte, conforme Menicucci e Gomes (2018), somente em 1920, e de forma muito tímida que aparecem as primeiras medidas de proteção social, no campo da legislação trabalhista, a exemplo das primeiras estratégias tem-se a Lei Eloy Chaves, de 1923, que por

determinação governamental, obriga a criação das primeiras instituições previdenciárias que são as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), com as quais se inaugurou um processo de intervenção crescente do Estado, com alteração da postura liberal. Inicialmente apenas para as empresas de estrada de ferro, essas caixas foram, posteriormente, estendidas a outras categorias e tornadas obrigatórias para empresas com mais de cinquenta empregados.

Contudo, as legislações só são regulamentadas nos anos 1930. Antes disso foram consideradas inoperantes. E assim, a datar de 1933, ocorreu a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que sucederam e gradativamente foram incorporando as CAPs.

Sem embargo, já era possível observar que o sistema se caracterizava pela seletividade, pela fragmentação, dada a multiplicidade de instituições com variadas situações financeira e bases de arrecadação. Podendo-se afirmar que se estabeleceu no Brasil a cidadania regulada, que traduz a relação entre ocupação e cidadania, sendo assegurados determinados direitos sociais a setores de assalariados urbanos ou aos grupos ocupacionais reconhecidos e regulamentados pelo Estado. A cidadania estava muito distante de ser considerada como universal, principalmente porque esse acesso a cidadania só seria possível via regulamentação de profissões e ocupações, sob a possibilidade desse trabalhador está vinculado e consequentemente, contribuindo para os sistemas existentes na época.

Segundo Menicucci e Gomes (2018), a ampliação da cidadania nesse contexto histórico ocorreu predominantemente por meio da regulamentação de novas categorias profissionais e da extensão de direitos vinculados a essas ocupações. Tal processo configurou um modelo de proteção social de caráter conservador e corporativista, o qual, em vez de promover a redução das desigualdades, contribuiu para a sua reprodução no âmbito do mercado de trabalho.

Nesse interim, tem-se a regulamentação da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), no ano de 1943, sendo essa a base para ampliação do acesso aos demais trabalhadores pela promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), em 1960, que estabeleceu um plano de benefícios e serviços bastante amplos em relação à maioria dos IAPs (Menicucci; Gomes, 2018).

Em 1961, houve avanços com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE), quando se determina que os gastos da educação devam ser vinculados a receita, determinando assim, um percentual mínimo de investimento, no qual os estados e municípios investem 20% e a União 10% de suas receitas (Menicucci; Gomes, 2018).

Em 1964, no Regime Militar, tem-se a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase), e em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). “O período de 1966 a 1971, no qual ocorreram mudanças institucionais e ampliação de algumas ações, é considerado como o de consolidação do sistema de proteção social brasileiro montado no período Vargas.” (Menicucci; Gomes, 2018, p.77). E assim, as políticas sociais no Brasil vão avançando no âmbito da Saúde e Assistência Social, como ações e intervenções de proteção social como Estado de bem-estar.

Algumas literaturas apontam para a ideia quanto ao entendimento de Estado de bem-estar, e defendem que só se aplica a países onde essa configuração de Estado se originou, desse modo, caberia afirmar que seria apenas nos países da Europa ocidental (Menicucci; Gomes, 2018).

Assim como, a ideia de que existem “tipos de Estado de bem-estar e, neste caso, podemos admitir sua existência também no Brasil.” (Menicucci; Gomes, 2018, p.61). Sendo essa afirmativa justificada pelas estratégias de ações advindas do Estado, antes mesmo da Constituição Federal de 1988.

### **3.1 Federalismo, relações intergovernamentais e autonomia municipal**

Parte-se do pressuposto de que a CF/1988, trouxe vários avanços as políticas sociais do país, e considerando que os municípios passaram a ser politicamente autônomos, compreende-se que transformações e redefinições são necessárias. Para tanto, os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas, no que concerne a implantação e implementação de programas, projetos e serviços, precisam pensar estratégias bem-sucedidas de indução para a adesão dos governos locais, como aponta Arretche (1999).

Desse modo, a proteção social, em sua estrutura organizacional no que se refere à seguridade social, está composta por três pilares: Previdência, Saúde e Assistência Social. Que prevê proteção mediante contribuição, bem como a destinação ao acesso aos serviços de saúde pública, como direito de todos os cidadãos e por último a assistência social, que se caracteriza por ser uma política social, de proteção gratuita a quem dela necessitar.

Nesse sentido, Menicucci e Gomes (2018) consideram que, a seguridade social constitui o eixo estruturante da proteção social, sendo alicerçada em um conjunto de políticas de caráter universal orientadas pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal. Esses princípios que incluem a universalidade de cobertura e atendimento, a uniformidade e equivalência entre populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade da proteção, a irredutibilidade dos

valores pagos, a equidade na participação do custeio, a diversificação das fontes de financiamento e a gestão democrática e descentralizada, representam uma reorientação significativa das políticas sociais brasileiras em termos de concepção, abrangência e forma de gestão.

Conquanto, como convida a refletir Arretche (2004), para a execução de cada programa, projeto e serviço, deverá ser considerado a prerrogativa de que no interior de cada Estado, e municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Consequentemente, não tem como negar que “estas desigualdades limitam definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais” (Arretche, 2004, p. 19).

Consequentemente, Estados e municípios, por sua vez, contam com recursos garantidos, independentemente tanto de lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário. Assim sendo, não tem como negar que a CF de 1988 traz um novo significado, não só para os indivíduos, como para as políticas públicas, uma vez que se tornam direitos dos cidadãos e dever do Estado, esse novo tratamento dado a essas políticas, que vai reverberar diretamente nas próximas estratégias de intervenção do Estado (Arretche, 2004).

Esse movimento transporta responsabilidades pela implementação de políticas sociais, considerando que se descentralizou as receitas, e não descentralizou as responsabilidades. Pode-se pontuar ainda que o federalismo brasileiro gerou interpretações divergentes, o de que esse desenho tem influência sobre a política, a prática democrática, a governabilidade, a dinâmica da economia política e da competição partidária, assim como a política pública.

Regista-se ainda que no âmbito federal, está definida a capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário (Arretche, 2004).

Como é possível perceber, com o estabelecimento de incentivos aos estados e municípios para a aceitação dessa responsabilidade, necessário se faz que haja um comando geral que está concentrada no governo federal, no qual indicará as estratégias e instrumentos que deverão ser adotados.

Desta maneira, como a União adota o papel de financiadora principal, também será quem irá normatizar e coordenar as relações intergovernamentais, como pontua Arretche (2004) quanto da definição de papéis e responsabilidades dos entes federados, que ganhou corpo na agenda, bem como a pauta de articulação e coordenação intergovernamental.



Para tanto, na perspectiva de regulamentar e institucionalizar esses avanços alcançados na CF/1988 foi necessário à aprovação de regulamentações, a exemplo da Lei Orgânica de Saúde (LOS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e outros amparos legais. Que traz um novo significado, uma vez que se tornam direitos dos cidadãos e dever do Estado, e esse novo tratamento dado a essas políticas, vai reverberar diretamente nas próximas estratégias de intervenção do Estado. Uma vez que, conforme ficou estabelecido na Carta Magna, “as competências comuns aos três níveis de governo, o que proporcionou alto grau de interdependência na gestão das políticas sociais e que demandam fortes mecanismos de coordenação intergovernamental, que potencializam essa ação conjunta” (Kerbaudy, Back, 2022).

Ainda em consonância com as ideias das autoras Kerbaudy, Back, (2022), nenhum dos entes federativos está constitucionalmente obrigado a fazê-lo. Mesmo que esse movimento tenha transportado responsabilidades pela implementação de políticas sociais, considerando que se descentralizou as receitas, e não descentralizou as responsabilidades.

Como é possível perceber, com o estabelecimento de incentivos aos estados e municípios para a aceitação dessa responsabilidade, necessário se faz que haja um comando geral que deverá estar concentrada no governo federal, no qual indicará as estratégias e instrumentos que deverão ser adotados. Portanto, como a União adota o papel de financiadora principal, também será quem irá normatizar e coordenar as relações intergovernamentais. A definição de papéis e responsabilidades dos entes federados ganhou corpo na agenda, assim como a pauta de articulação e coordenação intergovernamental. Destarte, a gestão compartilhada foi adotada como referência para a organização das ofertas, materializada com a estruturação de um “sistema único”, agregando as três esferas de governo (Jaccoud; Licio; Leandro, 2018).

Pode-se afirmar também com base na literatura, que não há modelo único de federação, sendo assim, se faz necessário a existência de grande variedade de arranjos federativos. Pois, muitas são as tensões enfrentadas pelos municípios, e uma forma de minimizar, gira em torno de como distribuir poder, autoridade e recursos dentro de um mesmo território. Outro desafio da federação é preservar a unidade territorial e assegurar a diversidade. Se as questões são comuns, as soluções são diversas e dependentes das características de cada localidade (Souza, 2019).

É possível pontuar ainda que o federalismo brasileiro redesenhado em 1988 gerou interpretações divergentes, o de que esse desenho tem influência sobre a política, a prática

democrática, a governabilidade, a dinâmica da economia política e da competição partidária, assim como a política pública. E por essas razões, o sistema é complexo e muitas vezes objeto de análises que desconsideram essa complexidade e tendem a refletir o senso comum (Souza, 2019).

Por conseguinte, conforme observa Arretche (1999), a redefinição das competências e atribuições na gestão das políticas sociais, no contexto pós-redemocratização, ocorre sob as bases institucionais do Estado federativo, o que altera significativamente a forma como os governos locais passam a exercer suas funções de gestão.

Diferentemente do período do regime militar, marcado por um modelo fortemente centralizador e autoritário, a nova configuração federativa introduz um cenário em que a descentralização das políticas públicas implica negociações, pactuações e responsabilidades compartilhadas entre os diferentes níveis de governo. Essa mudança reflete não apenas uma transformação administrativa, mas também política, uma vez que redefine os mecanismos de coordenação e autonomia dentro da estrutura estatal.

Com a autonomia política e fiscal, os estados e municípios assumem funções de gestão de políticas, seja por iniciativa própria, por adesão ou por determinação constitucional. A adesão a algum programa, projeto ou serviço ocorre por proposição do governo federal, contendo um nível mais abrangente, uma vez realizada essa adesão os estados e municípios irão desempenhar as funções que estão sendo transferidas pelo comando federal. No entanto, precisam ser incentivados para tal, e assim, o federalismo se caracteriza pela difusão de poderes, entre muitos centros (Almeida, 1995).

Kerbaux e Back (2022) destacam que o sistema federativo brasileiro é estruturado de modo a distribuir autoridade entre os diferentes níveis de governo, garantindo autonomia aos entes federados para a definição de suas escolhas políticas e a gestão de seus territórios. Essa configuração resulta na existência de múltiplos centros de poder e na necessidade de coordenação entre eles. Diante dessa autonomia, a assunção de responsabilidades pelos entes subnacionais depende de sua adesão voluntária às políticas propostas, o que torna essencial a criação de mecanismos de incentivo, bem como de espaços de negociação e cooperação intergovernamental. Tais processos dão origem a diversos arranjos federativos, caracterizados por diferentes graus de articulação, corresponsabilidade e interdependência entre União, estados e municípios.

A grande questão é mensurar até onde vai a autonomia dos municípios, como será discutido a seguir.

### **3.2 Autonomia municipal formal? Compreendendo essa relação**

Com a autonomia municipal, até a metade da década de 1990, houve um incremento nas receitas, especialmente as advindas das transferências intergovernamentais. No entanto, foi ao longo dos dois mandatos do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que ocorreu a recuperação e a arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação, o que contribuiu para que as arrecadações municipais fossem próprias, ocasionando assim um impacto, considerando que as arrecadações estavam limitadas pela crise econômica. O governo federal começou a delegar a estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social (Kerbaudy, Back, 2022).

No Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, vai ser possível observar apenas a continuação do fortalecimento da União, principalmente no que se refere a formulação das políticas sociais, e atendendo parcialmente aos interesses municipais, elevando o valor das transferências intergovernamentais e crescendo o compromisso dos municípios (Kerbaudy, Back, 2022).

Como aponta Arretche (1999), não é tão simples se definir a extensão de uma descentralização, pois nem todos os programas que são implantados nos municípios, por exemplo, tem os mesmos resultados. A disposição de um governo interessado na execução de um programa é necessária, porém, não é suficiente para que ocorra a descentralização.

Nessa continuação, Arretche (1999) reputa que o êxito de programas de descentralização depende da criação de mecanismos que tornem a adesão dos governos subnacionais vantajosa. O sucesso está vinculado à implementação de regras operacionais capazes de reduzir custos financeiros e de infraestrutura, ampliar a receita disponível e garantir a transferência de recursos em volume suficiente para tornar a participação atraente. Além disso, políticas eficazes devem considerar as condições estruturais de estados e municípios, bem como o legado das políticas anteriores. Em contrapartida, na ausência de incentivos adequados, os entes locais tendem a priorizar outras áreas de gasto, comprometendo a adesão e a efetividade da descentralização.

Usando como exemplo a política de assistência social, é possível identificar que uma vez habilitado, o município dentro do seu território precisa assumir a gestão integral da oferta da política de assistência social, bem como a operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). E essa adesão implica em certo risco financeiro, visto que, todos os convênios existentes com instituições não-governamentais que prestam serviços em matéria de

assistência social, fica sobre a responsabilidade do município, que vai contar com a incerteza dos repasses financeiros, pois embora seja uma transferência de recursos, regulamentada de Fundo Nacional, para o Fundo Municipal, não se pode afirmar que não ocorra atrasos nesses repasses. Ou seja, o efetivo cumprimento dessas transferências por parte da União, em datas precisas.

Assim, fica a União e o Estado desobrigados de responderem diretamente por essa oferta nos municípios, exceto em casos de calamidade pública, ou pandemia de Covid 19, como vivenciado recentemente. Desse modo, o arranjo federativo que se estabeleceu a partir da municipalização das políticas sociais (especialmente saúde e assistência social) é baseado nesta relação mais direta do governo federal com os municípios. Como uma combinação de centralização política e financeira e descentralização setorial, o novo arranjo contribuiu para o enfraquecimento do governo estadual, que assumiu apenas funções residuais ou de complementaridade técnica e financeira, reduzindo sua capacidade de formulação de políticas supramunicipais (Andrade; Castanheira, 2011).

Importa dizer que não se pode considerar irrelevantes esses repasses para as políticas sociais, como as já citadas nesse estudo, seja na saúde ou assistência. No entanto, os municípios precisam estar atentos as regras de operacionalização, seguindo as normas e diretrizes que são impostas, para que assim de forma efetiva se alcance a implementação pactuada (Jaccoud; Licio; Leandro, 2018).

Outra constatação é a de que no Brasil, não se pode afirmar que 100% dos municípios tem essas duas políticas implantadas e implementadas, no que se refere a política de saúde, confirma-se o aumento gradual da cobertura da Atenção Básica, por meio da Estratégia de Saúde da Família, com alcance do patamar de (99,9%) no Piauí, Paraíba (97,5%) e Tocantins (96,6%) sendo os estados que apresentam os maiores valores, enquanto o Distrito Federal (63,3%), São Paulo (63,4%) e Rio de Janeiro (57,2%) apresentam os menores valores. A distribuição regional da cobertura não é homogênea, tendendo a ser maior no Nordeste (87,1% em 2021) e Sul (83,4%), e conforme o Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) menor no Sudeste (69,3%). Em nível nacional, 81,2% dos municípios apresentaram cobertura de atenção básica de pelo menos 90% em 2021. O Nordeste (93,1%) apresentou o maior percentual de municípios com cobertura nessa faixa, enquanto o Norte (69,3%) apresentou o menor percentual (Arruda, Rosa, Mrejen, 2023).

No tocante a política de assistência social, ao longo dessas duas décadas, o SUAS consolidou-se como um sistema público de proteção social que efetiva a política de assistência social de natureza não-contributiva/distributiva, universal e descentralizada.

Ganhou estatura e está presente na integralidade dos 5.571 municípios brasileiros, nos 26 Estados e no Distrito Federal, com um conjunto de atenções e provisões de caráter proativo, preventivo e protetivo, voltadas à população que vive em situação de desproteção social. Em 2025, verifica-se a existência de 8.809 CRAS, 2.921 CREAS municipais, 36 CREAS regionais, 257 Centros Pop, 7.742 Unidades de Acolhimento, 9.058 Centros de Convivência e 2.166 Centros-dia para Pessoas com Deficiência. São 27 mil unidades públicas e 34 mil entidades e organizações da sociedade civil que integram a rede de proteção social, envolvendo 470 mil trabalhadoras/es, que executam, de forma planejada, continuada e permanente serviços socioassistenciais, programas, projetos, benefícios, transferência de renda, assessoramento, defesa e garantia de direitos. Assim, o SUAS faz a gestão da política de assistência social, por meio da provisão de serviços, benefícios, programas, projetos, assessoramento, defesa e garantia de direitos para cidadãos/ãos socialmente desprotegidos e em condições resultantes da desproteção e das desigualdades, violências e opressões (CNAS, 2025).

Esses resultados evidenciam a capilaridade dessas unidades no território brasileiro e expandem a universalização dos direitos sociais e divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão, que são princípios do SUAS (BRASIL, 2013).

Outra evidência que precisa ser ressaltada é a de que ao optar por estimular a lógica da equidade, a política social de saúde ou assistência, tem diferenciado os valores repassados aos municípios, conforme o PIB per capita, que apresentam percentual de população com plano de saúde, percentual de população com Bolsa Família, percentual de população em extrema pobreza e densidade demográfica.

Portanto, mesmo que seja implantado um sistema de governança único para toda a rede com o propósito de criar uma missão, visão e estratégias nas organizações que compõem a região de saúde ou os territórios da assistência social, ainda que seja definido objetivos e metas que devam ser cumpridos no curto, médio e longo prazo, ainda que seja imprescindível articular as políticas institucionais e desenvolver a capacidade de gestão necessária para planejar, monitorar e avaliar o desempenho dos gestores e das organizações, quando comparados entre si, o sucesso de cada política vai ser determinado por uma dada estrutura de incentivos à adesão.

Nesse sentido, Arretche (19992) considera que, em Estados organizados sob a forma federativa, a transferência de responsabilidades pela gestão de políticas públicas aos entes subnacionais não ocorre de maneira automática, mas depende de uma decisão política e administrativa dos governos locais.

Essa decisão está condicionada a uma avaliação racional dos custos e benefícios envolvidos, de modo que o grau de descentralização efetiva está diretamente relacionado à estrutura de incentivos oferecida por cada política específica. Portanto, a existência de estratégias de indução bem elaboradas e implementadas, sustentadas por capacidade técnica, econômica e administrativa do nível de governo responsável, torna-se elemento central para estimular a adesão dos entes locais.

Além disso, aspectos como os requisitos operacionais das políticas, as normas constitucionais que regulam sua execução e o legado de políticas anteriores também influenciam significativamente a decisão municipal ou estadual de assumir determinadas competências de gestão.

Neste novo arranjo institucional os municípios vão priorizando suas agendas conforme sua autonomia política e fiscal, para tanto existem alguns pontos de vista quanto à efetiva autonomia dos municípios, no processo de implementação das políticas sociais.

Contudo, “o processo de colocar as políticas em funcionamento também é político, nele ocorrendo negociações e decisões de volume e impactos significativos em função das características de autonomia” (Jaccoud; Licio; Leandro, 2018, p.27), ainda que em graus variados. Pois, os municípios precisam para colocar em prática a implementação das políticas sociais, lançar mão de decisões próprias, para operacionalizar o que em âmbito nacional foi formulada. Os municípios tomam decisões que impactam nos municípios.

Em vista disso, Jaccoud, Licio e Leandro (2018) no que concerne sobre as assimetrias federativas no Brasil e a relação vertical entre os entes federados, argumentam que, no contexto brasileiro, a autonomia formal de estados e municípios não se traduz em relações efetivamente horizontais com o governo federal. A disponibilidade de maiores recursos financeiros por parte da União confere-lhe uma posição de superioridade na definição e condução das políticas públicas, limitando a capacidade decisória e a influência dos demais níveis de governo. Essa assimetria reforça a centralização do poder federativo e condiciona a dinâmica da cooperação intergovernamental no país.

No mesmo veio, Arretche (2000) aponta que o federalismo não foi um empecilho para a adoção das novas políticas públicas pela existência de incentivos e/ou sanções que

estimularam a adesão das esferas subnacionais. Pode-se afirmar que houve um aumento da capacidade da coordenação nacional, quanto as políticas sociais, se tornando inclusive, estratégia predominante de diferentes governos para se tentar alcançar padrões mínimos nacionais que diminuam as desigualdades históricas, inclusive as regionais. No entanto a descentralização política implicou no adensamento do poder decisório dos estados e municípios.

E como será discutido a seguir, na implementação das políticas sociais, outros atores ganham destaque, a exemplo dos burocratas de nível de rua.

### **3.3 O desafio da implementação das políticas públicas sociais**

Conjunturalmente, as políticas públicas são permeadas por conflitos e decisões vagas, além da falta de diretrizes e guias práticos, como evidência Lotta (2017). Em vista disso, à medida em que as decisões são vagas e conflituosas, os implementadores acabam tendo espaço para decidir como se comportar perante as situações.

Ainda conforme Lotta (2017), outra nuance que está presente nesse processo de implementação é a burocratização que ocorre com as decisões que envolvem escolhas e negociação levando os políticos a compreender e considerar aspectos técnicos em suas decisões. No entanto, há um processo crescente de mudança na análise do papel dos burocratas, que, por sua vez, impacta o pensamento acerca do próprio funcionamento do Estado e da sua relação com a sociedade.

O olhar para a atuação dos burocratas, agora considerados como *locus* da ação pública, “também aparece como um eixo analítico relevante, especialmente dos burocratas de nível de rua enquanto implementadores de políticas públicas” (Lotta, 2017, p. 24).

Em consequência, serão esses que darão o tom da política pública. E se esses burocratas de rua são a personificação do Estado, os indivíduos não serão tratados alicerçados em suas demandas individuais, e sim levando-se em conta os padrões unificados e indiferenciados. Portanto, será levado em conta, as possibilidades de respostas e serviços que estão aptos a prestar.

E para fomentar essa ideia, Lotta (2017) busca orientações nos entendimentos em Lipsky (1980) que reconhece que, ao mesmo tempo em que esses atores exercem a discricionariedade nas decisões relacionadas aos cidadãos, suas ações individuais acabam tornando-se o comportamento das instituições pelas quais respondem e representam. Então, “a

discrecionariade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas” (Lotta, 2017, p. 27). Entretanto, mesmo que orientações técnicas oficiais, moldem algum padrão, no que se refere as normas administrativas, são esses agentes/atores que diante de sua autonomia, decidem como aplicar e inserir as práticas da implementação (Lotta, 2017).

Destarte, como afirma Arretche (2004), a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental. E isso reflete num distanciamento cada vez maior, entre os objetivos e os desenhos concebidos originalmente pelos formuladores das políticas públicas, e consequentemente a tradução de tais concepções em intervenções públicas. Salienta-se que essa distância diz respeito a contingências da implementação, explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam.

Apesar de todos os encontros e desafios, para a efetivação de uma política pública, é importante elencar que à medida em que avança o processo de estruturação e formalização das políticas públicas, nota-se, progressivamente, a defesa da incorporação da avaliação no ciclo dessas políticas.

Como remete a reflexão Laisner e Demario (2014), como instrumento estratégico de gestão e de controle social a avaliação precisa ser pensada a partir de dois pressupostos fundamentais.

Primeiro, há que se considerar que a avaliação não é um elemento que deva vir somente ao final do ciclo das políticas, mas deve ser pensado como um elemento que deve aparecer em todo este ciclo [...], em segundo lugar, no que se refere, mais especificamente, à dimensão técnico-metodológica do processo avaliativo, é imprescindível superar uma visão de avaliação meramente técnica, quantitativa, sem incorporar elementos de dimensão qualitativa (Laisner, Demario, 2014, p. 620).

A afirmativa de Laisner e Demario (2014) aponta para a atenção do ciclo que as políticas públicas necessitam percorrer, no processo avaliativo, não devendo ser realizada somente após a sua implementação, de modo a averiguar a viabilidade e importância de continuidade ou não de um programa, projeto ou serviço.

Por conseguinte, identificado os problemas e demandas sociais; o próximo passo deverá ser a percepção definição de agenda das questões públicas; a seguir, a formulação diagnóstico e desenho de programas; o passo seguinte seria a implementação, produção e oferta dos serviços; e por fim, a avaliação, análise de resultados e impactos, a discussão sobre continuidade início do ciclo, como norteia Jannuzzi et al., (2009).



Jannuzi et *al.*, (2009) aponta que a avaliação se torna importante para avaliar possíveis mudanças que sejam necessárias nos programas implantados, pois, será capaz de garantir sua efetividade ou a necessidade de descontinuidade, ou até mesmo identificar se o problema deixou de compor a agenda política; ou então fazer novas adaptações, e consequentemente, reiniciar o ciclo.

Assim sendo, considera-se o monitoramento e avaliação, como parte de todo o ciclo da política de forma a registrar e armazenar informações durante todo o desenvolvimento da ação de uma política/programa, até porque o monitoramento requer a produção sistemática de informações relevantes, para lidar com as peculiaridades que lhe são próprias.

Logo, Laisner e Demario (2014) afirmam que avaliar é, antes de tudo, identificar processos e resultados, comparar dados, julgar, informar e propor. Não é apenas medir, mas analisar a partir do referencial que se tem.

Como reforça Bernadete Gatti (2004), é preciso que o fazer avaliativo vincule-se a três aspectos básicos: primeiro ao cenário histórico-social; segundo, e relacionado ao anterior, ao papel social da própria avaliação, e, ligado a ambos, a vinculação a uma perspectiva de conhecimento como instrumento para desenvolvimento de políticas que visem a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

Nesse caminhar, a avaliação avança como instrumento estratégico de gestão e controle social no Brasil, elencando dois aspectos fundamentais: o *accountability* e a participação (Laisner e Demario, 2014).

A *accountability*, que perpassa a ideia de estar

contida na prestação de contas é dar ao cidadão condições de acompanhar, avaliar e tomar decisões políticas acerca do governo eleito, comparando ações com suas promessas de campanha, além da avaliação ética da postura do governante, condições que terão influência direta na escolha para a próxima eleição (Demario, 2011, p. 19).

Já a participação, apresenta-se nos espaços deliberativos e consultivos, passando a incorporar uma legitimidade democrática, assim esse

modelo participativo almeja a garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo da política, o que se realizaria através da aproximação entre Estado e cidadão, e também garantiria resultados mais justos e condizentes com os seus propósitos (Laisner e Demario, 2014, p. 625).

Não se pode negar, como reflete ainda Laisner e Demario (2014) pensar o controle implica igualmente pensar a melhoria da gestão, e uma vez sendo incorporada, a avaliação aponta para resultados capaz de evidenciar a produção de dados e elementos que considerem

os diferentes instrumentos de controle que são frutos do trabalho e dos objetivos dos próprios gestores, em última instância; dados que considere a finalidade, organização e efetividade dos espaços de participação.

E por fim, tem-se uma avaliação da opinião daqueles envolvidos com a elaboração e implementação da política, bem como de seus usuários, confrontando suas expectativas anteriores à política com suas opiniões sobre os resultados alcançados e, de indicadores sociais e parâmetros que permitam avaliar seu impacto.

Todavia, se o retorno da avaliação pudesse ocorrer em tempo necessário para o atendimento das urgências da política, e se o momento da avaliação e de sua incorporação pela instituição fosse parte do cotidiano da política, e não um momento destacado e esporádico, em que dados são analisados e no momento seguinte retorna-se rotina, de fato, ter-se-ia a certeza de uma política com alcance universal ou universalizante e efetiva.

### **3.4 Análise e Discussão**

A discussão em torno do Estado de bem-estar social e sua aplicabilidade no contexto brasileiro suscita a necessidade de compreender as especificidades históricas e institucionais que moldaram as políticas sociais no país. A partir das contribuições de Esping-Andersen (1990), reconhece-se que os modelos de *welfare State* se configuram de modo diverso conforme as trajetórias nacionais, expressando arranjos entre mercado, Estado e família. Nesse sentido, Draibe (2007) lembra que o regime de bem-estar é produto de um processo histórico de disputas entre classes, interesses e valores, refletindo os padrões de poder e a correlação de forças em cada sociedade.

Ao transpor essa lente analítica para o Brasil, observa-se que o desenvolvimento das políticas sociais esteve marcado por uma transição gradual do liberalismo clássico, baseado na meritocracia e na não intervenção estatal, para uma atuação estatal mais ampla, ainda que seletiva e corporativista (Menicucci; Gomes, 2018). A criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e, posteriormente, dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), constituiu um marco na institucionalização da proteção social, embora restrito a grupos ocupacionais específicos. Esse caráter segmentado levou ao que Santos (1979) denominou de “*cidadania regulada*”, em que o acesso a direitos dependia da inserção formal no mercado de trabalho.

Essa trajetória evidencia que o Estado brasileiro avançou em direção a um sistema de proteção social, mas sem alcançar a universalidade característica dos modelos europeus de bem-

estar. Menicucci e Gomes (2018) observam que a expansão da cidadania no Brasil deu-se pela incorporação de novas categorias profissionais e não pela consolidação de direitos universais. Assim, o modelo brasileiro se aproximou mais do padrão conservador-corporativo, que reforça desigualdades estruturais, do que de um regime social-democrata.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 redefiniu esse panorama ao consolidar o princípio da seguridade social como eixo de proteção, estabelecendo um conjunto de políticas universais orientadas pela descentralização, equidade e participação democrática. Essa transformação marca o ponto de inflexão entre um Estado provedor restrito e a tentativa de consolidação de um Estado de bem-estar em construção, condicionado pelas limitações federativas e fiscais do país.

Dessa forma, é possível admitir que há, no Brasil, traços de um Estado de bem-estar híbrido, resultante da combinação de elementos corporativistas, liberais e universalistas. Essa configuração, como sugerem Menicucci e Gomes (2018), revela uma adaptação nacional do modelo clássico de *welfare State*, compatível com as particularidades de um Estado federativo desigual, onde o pacto social e fiscal é permanentemente tensionado.

A análise do caso brasileiro, portanto, permite compreender que o Estado de bem-estar aqui existente é “possível”, mas condicionado: ele emerge mais como um projeto em disputa do que como uma realidade consolidada. Sua efetivação depende da capacidade de coordenação intergovernamental, da redistribuição de recursos e da superação das desigualdades estruturais que ainda permeiam a federação.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na redefinição do pacto federativo brasileiro, ao conferir maior autonomia política, administrativa e financeira aos entes subnacionais. Essa reorganização buscou descentralizar o poder decisório e ampliar a participação dos governos locais na formulação e execução das políticas públicas, especialmente na área social. A descentralização passou a ser compreendida como estratégia de democratização da gestão e de aproximação entre o Estado e as demandas concretas da população.

Entretanto, conforme observa Arretche (1999), o processo de descentralização não resultou em uma redistribuição equitativa de responsabilidades e capacidades entre os níveis de governo. As disparidades econômicas e fiscais entre estados e municípios geram assimetrias profundas, limitando a efetividade da autonomia local. Em muitos casos, as administrações municipais dependem quase integralmente das transferências constitucionais e voluntárias da União para financiar suas ações, o que torna a autonomia mais formal do que real. Como

destacam Jaccoud, Licio e Leandro (2018), a concentração de recursos no nível federal reforça a posição privilegiada da União na definição das políticas públicas, restringindo a autonomia decisória dos governos locais.

Ainda assim, a descentralização promovida pela Constituição de 1988 consolidou o município como ator central na implementação das políticas sociais, alterando significativamente o padrão centralizado que predominou nas décadas anteriores. No campo da seguridade social, por exemplo, o texto constitucional estabeleceu princípios orientadores que reconfiguraram a lógica das políticas públicas brasileiras, adotando bases universais, distributivas e participativas (Menicucci; Gomes, 2018).

Contudo, a autonomia formal não garante, por si só, a capacidade efetiva de gestão. A assunção de responsabilidades pelos municípios depende da existência de mecanismos de incentivo, cooperação e negociação intergovernamental, que viabilizem o funcionamento coordenado entre os diferentes entes. Assim, o federalismo brasileiro apresenta características híbridas, combinando descentralização administrativa com forte centralização normativa e financeira (Kerbaudy; Back, 2022).

Essa configuração reflete o que se pode denominar autonomia condicionada, ou seja, um tipo de autonomia dependente de estruturas de incentivo e apoio técnico e financeiro do governo federal. Embora esse modelo limite a plena independência decisória dos municípios, ele permite a construção de arranjos cooperativos capazes de reduzir desigualdades regionais e promover maior homogeneidade na oferta de políticas públicas.

Dessa forma, a relação entre os entes federados não é estritamente hierárquica, mas relacional e negociada, exigindo pactuação constante para o alcance de objetivos comuns.

Compreender o federalismo brasileiro, portanto, implica reconhecer que descentralização e coordenação nacional não são processos opostos, mas complementares. A articulação entre os níveis de governo é condição essencial para a efetividade das políticas públicas e para o fortalecimento do Estado de bem-estar social, cujo sucesso depende de relações cooperativas e de uma distribuição equilibrada de competências e recursos.

No contexto da implementação das políticas sociais, os desafios se intensificam diante das desigualdades estruturais e da diversidade institucional dos municípios. Embora a Constituição tenha conferido protagonismo aos entes locais, a efetividade desse modelo depende da capacidade de traduzir as diretrizes nacionais em ações concretas e contextualizadas. Segundo Laisner e Demario (2014), o ciclo das políticas públicas deve ser compreendido como processo contínuo e integrado, no qual a avaliação e o monitoramento

estejam presentes em todas as etapas, superando visões meramente técnicas e quantitativas que desconsideram os aspectos qualitativos das ações sociais.

A capacidade técnica e gerencial dos municípios, entretanto, permanece desigual. Enquanto alguns possuem estrutura administrativa consolidada e receitas próprias, outros enfrentam severas limitações financeiras e escassez de recursos humanos qualificados. Essa heterogeneidade impacta diretamente a implementação das políticas e reforça a necessidade de mecanismos de coordenação e apoio institucional. Como destaca Arretche (1999), o sucesso da descentralização depende da criação de estruturas de incentivo que tornem atraente a participação dos entes locais, por meio de transferências de recursos, apoio técnico e capacitação continuada.

Menicucci e Gomes (2018) acrescentam que o sistema de proteção social brasileiro, ainda que tenha avançado após 1988, preserva traços de conservadorismo e corporativismo herdados de períodos anteriores, o que dificulta a consolidação de políticas efetivamente universais e equitativas. Somam-se a isso as desigualdades regionais e a fragmentação setorial, que fragilizam a integração das ações e comprometem sua eficácia.

Portanto, a implementação das políticas públicas sociais no Brasil está diretamente condicionada à interdependência federativa, combinando autonomia local e coordenação nacional. A descentralização, quando acompanhada de instrumentos de cooperação e suporte técnico, pode fortalecer a gestão municipal e ampliar o alcance das ações sociais.

Contudo, sem essas condições, tende a reproduzir as desigualdades históricas e institucionais do território brasileiro. Assim, compreender os desafios da implementação exige reconhecer que a efetividade das políticas sociais depende não apenas de recursos financeiros, mas de capacidades institucionais, arranjos cooperativos e compromisso político entre os diferentes níveis de governo, fundamentos indispensáveis para o fortalecimento do pacto federativo e para a consolidação de um Estado social democrático e equitativo.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na perspectiva de compreender as funções do Estado de bem-estar no sistema capitalista, bem como a implementação dos serviços públicos ofertados por ele, foi possível evidenciar como aponta a literatura trabalhada que os indivíduos possuem interesses distintos, mas, as preferências dos indivíduos são transformadas ao longo do processo político, elas

mudam com base nas preferências políticas. Isto significa dizer que os interesses individuais mudam.

Quanto à autonomia estatal a literatura remete para uma relatividade, uma vez que para o Estado realizar suas funções sofre diretamente influência dos capitalistas. Dessa maneira, o Estado desempenha a função de reproduzir o capitalismo.

No modelo federativo brasileiro, evidencia-se as tendências descentralizadoras e centralizadoras, nas quais governo federal, estados e municípios articulam-se de diversas maneiras em cada uma das áreas de política pública. Para tanto, arranjos com diferentes graus de descentralização e cooperação intergovernamental predominam em todas as políticas públicas sociais.

Assim, é imprescindível a importância de se entender acerca do federalismo, bem como sua conexão entre as relações intergovernamentais e autonomia municipal para a efetivação das políticas sociais no Brasil, surge diante de grandes mudanças nas relações sociais e nos modos de produção e de proteção social do Estado, que colocam em destaque os municípios.

Nesse contexto de mudanças, ajustes, transformações é importante observar a reorganização territorial dos poderes regulatórios, de forma verticalizada, observando a jogo da centralização e descentralização do poder decisório entre governos nacionais e subnacionais. Por outro lado, é possível elucidar horizontalmente a multiplicação dos atores das políticas sociais. Estas transformações nas políticas levaram a um interesse crescente por processos de descentralização e pelo papel do nível local nos sistemas de proteção social, com ênfase nos arranjos e nos processos de autonomia das políticas sociais.

A descentralização tem por consequência a transferência de competências entre níveis de governo e uma série de barganhas entre os entes federados, não se pode negar que há, pois, exigência de estratégias de indução por parte do governo federal, na indução promovida pelos governos centrais para a municipalização das políticas.

O olhar para a atuação dos burocratas, agora considerados como *locus* da ação pública, “também aparece como um eixo analítico relevante, especialmente dos burocratas de nível de rua enquanto implementadores de políticas públicas.” (Lotta, 2017, p. 24).

Contudo, a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental. E isso reflete num distanciamento cada vez maior, entre os objetivos e os desenhos concebidos originalmente pelos formuladores das políticas públicas, e consequentemente a tradução de tais concepções em intervenções públicas.

Nesse caminhar a avaliação avança como instrumento estratégico de gestão e controle social no Brasil, elencando dois aspectos fundamentais: o *accountability* e a participação. E se a avaliação ocorre percorrendo todo o ciclo necessário, torna-se possível a oferta de programas, projetos ou serviços, mas próximos dos interesses do povo, com possibilidade de melhorias de condições de vida, de forma efetiva.

Como achado final, a ser confirmado em investigações futuras, sugere-se que o que regula e opera a coordenação da política responde não apenas às normativas setoriais, mas a lógicas políticas e institucionais diversas dos diferentes níveis de governo.

Reconhece-se, como limitação metodológica, a ausência de investigação empírica direta, uma vez que o propósito central foi promover uma reflexão teórico-conceitual. Essa limitação, entretanto, não compromete a validade do trabalho, dado que sua contribuição reside na integração crítica de conceitos e teorias, oferecendo subsídios para pesquisas futuras que possam aprofundar empiricamente as relações federativas e a implementação das políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: ALMEIDA, M. H. T. Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo: Fundap, 1995, p. 88-108.

ANDRADE, M. C.; CASTANHEIRA, E. R. L. Cooperação e apoio técnico entre estado e municípios: a experiência do programa articuladores da atenção básica em São Paulo. Saúde e Sociedade, v. 20, p. 980-990, 2011.

ARRETCHE, M. T. S. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo.** In: REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 14 Nº 40 – junho de 1999.

ARRETCHE, M. T. S. **ESTADO FEDERATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan/São Paulo: Fapesp; 2000.

ARRETCHE, Marta. **FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.** São Paulo perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

ARRUDA, H., ROSA, L., & MREJEN, M. (2023). **Atenção Básica.** Boletim IEPS Data n. 2. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde. <https://ieps.org.br/boletim-ieps-data-02-2023/>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2011:** CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **IMPLANTAÇÃO DAS REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE E OUTRAS ESTRATÉGIAS DA SAS** / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2014. 160 p.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **20 ANOS DO SUAS: construção, proteção social e resistência**. Informe CNAS Nº1 de 07/03/2025 – Temas e Eixos. 14ª Conferência Nacional de Assistência Social.

DEMARIO, Camila. Introdução. In: DE MARIO, Camila (Org.). **OUVIDORIAS PÚBLICAS EM DEBATE**. Jundiaí – SP: PACO Editorial, 2011.

DEMO, Pedro. **METODOLOGIA CIENTÍFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DRAIBE, Sônia Miriam. **ESTADO DE BEM-ESTAR, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E CIDADANIA: algumas lições da literatura contemporânea**. In: HOCHMAN, G. et al. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

GATTI, Bernadete. **AValiação de Projetos Sociais**. [S. l.: s. n.], 2004. Mimeo.

GIL, Antonio Carlos. **MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA SOCIAL**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022

JACCOUD, L. LICIO, E. C. LEANDRO, J. G. **IMPLEMENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÂMBITO FEDERATIVO: o caso da Política Nacional de Assistência Social**. In: Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Daniel de Aquino Ximenes, organizador. -- Brasília: Enap, 2018. 244 p.

JANNUZZI, Paulo de Martino et al. **ESTRUTURAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E ESPECIFICAÇÃO DE PESQUISAS DE AVALIAÇÃO: os problemas dos programas públicos**. In: Escola Nacional de Administração Pública (Org.). Cadernos Reflexões para a Ibero-américa: avaliação de programas sociais. 1. ed. Brasília, DF, 2009. v. 1, p.101-138.

LAISNER, Regina Claudia; DEMARIO, Camila Gonçalves. **OS DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GESTÃO E DE CONTROLE SOCIAL**. Revista de Políticas Públicas, v. 18, n. 2, p. 619-630, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **FUNDAMENTOS DE METODOLOGIA CIENTÍFICA**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

KERBAUY, M. T. M. BACK, F. M. A. **FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DE POLÍTICAS NACIONAIS**. In: Federalismo, políticas públicas e poder local [Recurso eletrônico]./ Lúcelia Aparecida Colombo (org.). - Campina Grande/PB: EDUEPB, 2022. 5000 kb. 360 p. ISBN 978-85-7879-664-8



LIPSKY, Michael. **STREET-LEVEL BUREAUCRACY: dilemmas of the individual in public service.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela. **O PAPEL DAS BUROCRACIAS DO NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: entre o controle e a discricionariedade.** In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.* Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

MENICUCCI, T. GOMES, S. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: o Brasil tem um Estado de bem-estar?** In: *POLÍTICAS SOCIAIS: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira* – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. 202p. (Coleção Temas em Saúde). ISBN 978-85-7541-558-0

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O DESAFIO DO CONHECIMENTO: pesquisa qualitativa em saúde.** 15. ed. São Paulo: Hucitec, 2016.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **METODOLOGIA DO TRABALHO CIENTÍFICO.** 25. ed. São Paulo: Cortez, 2022.

SOUZA, C. M. de. **COORDENAÇÃO, UNIFORMIDADE E AUTONOMIA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: experiências federativas no cenário internacional e nacional.** In: CSP – Caderno de Saúde Pública 2019; 35 Sup 2:e00046818