

Temas Livres

O processo de descentralização política e a democracia participativa na América Latina

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2024.2.10> **Stephani dos Santos**

Doutoranda e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Membro do Grupo de Pesquisa Processos Participativos em Gestão Pública e do Comitê Executivo de Jovens Pesquisadores da Associação Latino-americana de Ciência Política - ALACIP Joven.

E-mail: stephanidsantos21@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6842-1210>

260

RESUMO: O processo de descentralização política ocorrido na América Latina é visto como um pressuposto democrático e uma das reformas de Estado que possibilitou também a democracia participativa na região, a qual é considerada uma inovação democrática. No entanto, a participação não é um resultado automático do processo de descentralização, pois sofre diversos constrangimentos causados por questões políticas, econômicas e sociais. Neste sentido, este trabalho, de cunho exploratório, objetiva discutir sobre o processo de descentralização política na América Latina como um pressuposto democrático e sua relação com a democracia participativa na região. Conclui-se que o processo de descentralização política pode contribuir com a participação da sociedade civil, no entanto, outros fatores contextuais e as próprias falhas da descentralização podem dificultar uma participação efetiva.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização; Democracia participativa; América Latina.

Recebido em: 03/06/2024

Aprovado em: 19/05/2025



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

De acordo com o *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) - (2023), as democracias latino-americanas têm passado por crises em suas dimensões procedimental e substantiva, uma nova característica atribuída às democracias do século XXI. A democracia procedimental está diretamente relacionada ao sufrágio universal, portanto, se relaciona também à ideia das eleições e a participação popular se reduz ao voto. A democracia substantiva, por sua vez, está relacionada ao âmbito social, envolvendo questões como igualdade, liberdade, resolução de conflitos e participação da sociedade civil na política para além do voto.

Os Estados latino-americanos, embora sejam democracias formais de acordo com a perspectiva procedimental, são marcados por questões sociais, apontadas como um problema central na região (Baquero, 2008). Consequentemente, esse contexto afeta a qualidade da democracia substantiva, exigindo cada vez mais a participação da sociedade civil na política, a chamada democracia participativa, conhecida como uma inovação democrática.

A participação da sociedade civil se faz necessária uma vez que as iniciativas governamentais não têm conseguido prover políticas adequadas às necessidades da população e “quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política” (Dahl, 2005, p.46). Assim, é cada vez mais necessária a participação da sociedade civil na política, não apenas para eleger governos, mas para governar junto aos governos eleitos, de modo que os governantes sejam mais responsivos aos cidadãos, atendam as necessidades locais mais rapidamente, ofereça melhores serviços públicos e melhore a qualidade de vida da população (Gugliano, 2013).

As experiências latino-americanas mostram que a participação da sociedade civil na política teve início em nível local, junto aos governos subnacionais. Neste sentido, então, a descentralização política, processo presente tanto em Estados federativos e unitários, é considerada um postulado democrático (Kerbaux, 2001) pois pressupõe-se uma realocação das relações entre governo subnacional e população local, aproximando estes atores de modo a empoderar cada vez mais a população e criar um sistema democrático participativo.

No entanto, a democracia participativa não é um resultado automático da descentralização política, como discutido a seguir, pois a participação efetiva depende de uma série de condições que podem possibilitar, dificultar ou até mesmo impedir a participação da população. Portanto, pensar democracia participativa e descentralização na América Latina, é pensar em maior participação, principalmente em âmbito local/regional, mas é pensar também em constrangimentos difíceis de serem superados, sobretudo se considerados os contextos econômico e social dos países da região.

Este trabalho, portanto, discute a relação entre o processo de descentralização política e democracia participativa na América Latina, bem como as possibilidades e desafios frente à participação civil nos Estados descentralizados. Para desenvolver este trabalho de cunho qualitativo e exploratório, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o processo de descentralização e democracia

participativa nos Estados latino-americanos e foram coletados dados nas bases do LATINNO - Inovações para a Democracia na América Latina.

2 O processo de descentralização

As formas de Estado federativa e unitária se referem a estruturação e distribuição do poder político dentro de determinado território, assim, ela estabelece a maneira em que os Estados e suas subunidades, se houver, se organizam para realização de suas atividades políticas e administrativas. A forma de Estado federativa é um acordo sobre as normas e divisão de poderes políticos e administrativos que estruturam as interações entre governo central e governos locais em território nacional (Rodden, 2005). Em outras palavras, o federalismo é a forma de Estado em que o poder político e/ou administrativo não se concentra em um só governo, mas é dividido entre governo central e governos locais no mesmo território.

O federalismo moderno nasceu nos Estados Unidos, no século XVIII, como uma resposta institucional capaz de conciliar o poder atribuído ao governo central e aos governos estaduais (Soares; Machado, 2018). Além da divisão de poderes, o federalismo estadunidense estabeleceu também um sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos) que limitava a atuação de todos os níveis de governo, promovendo o equilíbrio de poderes entre eles.

Existem, ao menos, dois grandes modelos de federalismo, o dual e o cooperativo. No federalismo dual cada unidade de governo, tem autonomia estrita sobre diferentes áreas, partindo da premissa de que as políticas dos governos subnacionais são tão eficientes quanto as políticas do governo central, pois atendem melhor às necessidades locais, enquanto políticas nacionais padronizadas, podem não ter o mesmo efeito (Peters *et al.*, 2021). Neste modelo, a coordenação do governo central sobre os entes federativos seria contingente e circunstancial, pois afetaria a tomada de decisão e a alocação de recursos de forma ineficiente. Em oposição ao modelo dualista, o federalismo cooperativo combina autoridade compartilhada sobre as diferentes áreas, com autonomia subnacional e papel coordenador do governo nacional, modelo que, geralmente, combina descentralização, cooperação e coordenação (Grin *et al.*, 2021).

O Estado unitário, por sua vez, é caracterizado pela atuação do governo central em todo o território nacional, o qual concentra o poder político e administrativo, configurando um Estado centralizado e relações hierárquicas entre os níveis de governo. Os Estados unitários podem ser classificados em puros, administrativamente descentralizados ou constitucionalmente descentralizados ou regionais (Sgarbossa; Iensue, 2018). No Estado unitário puro existe uma única ordem jurídica, política e administrativa, concentrada exclusivamente no governo central. O Estado unitário administrativamente descentralizado concentra as decisões políticas no governo central, mas descentraliza a execução das políticas para os níveis subnacionais. Por sua vez, o Estado constitucionalmente descentralizado ou regional, a forma mais encontrada atualmente, é aquele em

que a descentralização política e administrativa está prevista na Constituição, atribuindo mais poderes aos entes subnacionais (Carmo; Dasso; Hitner, 2014).

Neste sentido, a descentralização é condição necessária aos Estados federativos, de acordo com Soares e Machado (2018), e é um termo essencial para a compreensão desta forma de Estado. Entretanto, não é uma característica exclusiva de federações, pois está presente também em Estados unitários por se tratar de uma reforma de Estado para o alcance de objetivos, dentre eles, democráticos. Esta reforma consiste em um processo em que ocorre deslocamento de recursos, competências e/ou poder decisório do governo central para os governos subnacionais (estados, províncias, departamentos e municípios) (Arretche, 1996; Rodden, 2005). Este processo pode ocorrer de três formas principais: administrativa, fiscal e política.

A descentralização administrativa confere às entidades subnacionais a autonomia de definirem os meios e as formas pelas quais cumprirão as competências que lhes foram atribuídas constitucionalmente. Ou seja, fica a critério dos governos subnacionais como ofertar e administrar serviços públicos (Carmo; Dasso; Hitner, 2014). A descentralização fiscal refere-se ao aumento da autonomia dos governos subnacionais para arrecadar e gerir seu próprio orçamento, como a criação de novos impostos subnacionais (Burki, 1999). A descentralização política se refere à eleição de governantes subnacionais, ao invés de indicação pelo governo central, à atribuição de competências subnacionais para legislar sobre assuntos delimitados pela Constituição, e participação na tomada de decisões públicas junto ao governo nacional.

No entanto, um Estado considerado descentralizado, não necessariamente passa pelos três processos de descentralização, administrativa, fiscal e política, mas pode ser mais descentralizado em somente uma esfera ou mais em uma do que em outra. Ou seja, a descentralização não se trata de um processo uniforme entre os Estados, mas sim de uma reforma que possui particularidades e sofre variações entre os países. É comum, então, que estudos adotem diferentes maneiras de mensurar as formas de descentralização em Estados federativos e unitários (Nader *et al.*, 2021) e que seus resultados também sejam distintos.

Arretche (2020) propõe duas categorias analíticas para a descentralização: *self-rule* e *shared-rule*, ou seja, competências exclusivas e competências compartilhadas. Na *self-rule* os governos locais possuem autoridade em seu próprio território sobre, ao menos, uma política, enquanto na *shared-rule*, as unidades subnacionais têm o direito de participar da tomada de decisões nacionais, portanto, as decisões são compartilhadas e, neste caso, os governos locais se tornam *veto players* no processo decisório, ou atores com poder de veto (Rodden, 2005).

Estes atores podem buscar por políticas que atendam interesses e necessidades locais e, por meio de garantias constitucionais, de sua representação no Poder Legislativo ou nos organismos intergovernamentais de negociação, podem vetar políticas do governo central que não atendam suas demandas. Portanto, a descentralização exige consentimento ou acordos entre os níveis de governo central e local para que sejam realizadas mudanças no *status quo* (Rodden, 2005; Soares; Machado, 2018).

Os *veto players* desempenham também a função de preservar o funcionamento do Estado, tendo em vista que as decisões unilaterais do governo central podem ameaçar Estados descentralizados, sobretudo se as unidades subnacionais se tornarem agentes do governo central (Peters *et al.*, 2021). Assim, os Estados descentralizados constituem um contexto de regras, normas e divisões de poderes entre os distintos níveis de governo que fortalecem as unidades subnacionais e as instituições políticas, impedindo a concentração de poder no governo central, comportamentos oportunistas, e multiplicando os centros de decisão (Arretche, 1996; Peters *et al.*, 2021; Ricci 2021).

A autonomia do governo central e dos governos locais está ancorada em instituições formais que organizam as relações entre eles para a distribuição de autoridades políticas, fiscais e/ou administrativas, e para garantir o funcionamento das relações intergovernamentais entre todos os níveis de governo por meio da cooperação, do diálogo e da negociação em torno do interesse público (Grin, *et al.*, 2021; Peters *et al.*, 2021). Para tanto, em Estados descentralizados é comum: a) uma Constituição que define a soberania e a autonomia das unidades de governo; em alguns casos há também b) um tribunal constitucional forte e independente; e c) maiorias ou supermaiorias das unidades territoriais para efetuar amplas mudanças políticas (Rodden, 2005). Somente assim se torna possível a estabilidade entre os níveis de governo e a preservação da autonomia de cada um deles sobre questões públicas nacionais e locais.

264

Embora os governos subnacionais tenham grande importância em Estados descentralizados, a descentralização não implica redução do papel ou importância do governo central, mas o torna essencial para a coordenação dos governos locais para administração e/ou execução política. O governo central também pode assumir papéis normativos, distributivos e de indução (Almeida, 2005), mecanismos que garantem a implementação de políticas que atendam às demandas da sociedade e promovem o bem-estar social (Arretche, 2004; Almeida, 2005).

A normatização consiste na elaboração de normas, leis e regulamentos que estabelecem diretrizes para a implementação de políticas públicas em diversas áreas e tem como objetivo orientar a atuação governamental local a fim de garantir a efetividade das políticas implementadas. A indução é um meio de estímulo aos governos subnacionais para a implementação de políticas públicas de interesse nacional, ela se dá por meio de incentivos financeiros, técnicos ou administrativos advindos do governo central. Através da indução, é possível promover o desenvolvimento econômico e social em todo o território nacional, e promover também a articulação e incentivar a cooperação entre as diferentes esferas de governo e, ainda, garantir a efetividade das políticas públicas através de metas, indicadores e critérios de avaliação. Já o financiamento é um meio de garantir recursos aos governos subnacionais para a execução de políticas públicas. O objetivo é assegurar que os serviços públicos tenham recursos adequados para sua implementação e execução.

De acordo com Farah (2013), esses papéis desempenhados pelo governo central podem reduzir as desigualdades entre as unidades locais, pois oferecem a elas recursos necessários para implementação e oferta de serviços públicos. No entanto, estas iniciativas do governo central podem resultar em um padrão de formulação e implementação de políticas do tipo *top down*, em que a tomada de decisão se

dá na fase de formulação, o que contraria os princípios que orientaram a descentralização, além de inibir políticas adequadas às demandas subnacionais.

O financiamento pode, ainda, resultar em outras controvérsias, como a possibilidade de corrupção em níveis locais e a falta de recursos suficientes para a execução de serviços públicos. Por isso, então, é necessário *accountability* governamental ou mecanismos de rendição de contas para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira transparente e eficaz, e para que informações acerca do resultado da atuação da gestão pública, bem como suas implicações para a sociedade, sejam transparentes (Cruz *et al.*, 2012).

Observa-se, portanto, que a descentralização pode ter muitas implicações sobre a política, tanto no nível nacional quanto nos níveis subnacionais de governo, e pode oferecer possibilidades, mas também desafios políticos e administrativos aos distintos níveis de governo. Estudos empíricos que vêm examinando a complexidade e a diversidade do processo de descentralização cresceram nas últimas décadas e seus resultados têm sido controversos. Isso ocorre porque o processo de descentralização não se dá a partir de um conjunto de etapas pré-determinadas, mas por determinações jurídicas-formais e pelo contexto histórico, político e social do Estado em que ocorre, o que resulta em diferentes processos de construção, originalidade e resultados. Assim, se considerada como um processo particularizado de cada Estado, de fato, não haverá um consenso sobre as possibilidades ou limitações da descentralização, o que torna este conceito tão complexo. No entanto, se tratando de Estados latino-americanos, é possível traçar semelhanças entre eles, permitindo a discussão do processo de descentralização na região.

3 O processo de descentralização na América Latina

O processo de descentralização nos Estados latino-americanos teve início em meados dos anos 1980, após uma crise da centralização, a qual dificultava a administração estatal ao concentrar o poder decisório no nível nacional de governo, favorecendo relações clientelistas, a corrupção e impedindo qualquer forma de participação na política, pois as decisões eram tomadas por círculos cada vez mais fechados e excludentes. A centralização chegou a problemas extremos em 1960, com os golpes militares pela América Latina. Nos anos 1980, com o início da redemocratização, a descentralização foi pensada como um aprofundamento democrático por muitas razões: no âmbito social a fim de reduzir a pobreza, assegurar equidade e ofertar melhores serviços públicos nos níveis nacional e local; na esfera política, garantir uma divisão de poderes entre os níveis de governo e evitar novamente sua concentração (Soares; Machado, 2018; Almeida, 2005).

Desde então, a descentralização configura um tema importante na região, com países federativos, como Argentina, Brasil, México e Venezuela, e mesmo os unitários, como Bolívia, Chile, Colômbia e os demais países da região, implementando reformas para transferir recursos, competências e poder decisório do governo central para os governos locais e regionais. Esse processo se deu, principalmente, do nível de governo central para os governos estaduais, provinciais e

departamentais, de modo que somente em alguns Estados a descentralização se deu até o nível municipal. Isso significa que, embora existam municípios, poucos são os países em que este nível de governo tem alguma autonomia política, como no caso brasileiro (Finot, 2001).

De acordo com Arretche (2020), as principais mudanças descentralizadoras na região se deram em duas dimensões. A primeira delas, com exceção de Honduras, foi as eleições para a escolha dos governos executivos locais, as quais tiveram início em 1978 no Equador, com eleições para governadores provinciais (Burki *et al.*, 1999). A segunda principal mudança foi a ampliação do poder decisório dos governos subnacionais, tanto em nível local como junto ao nível nacional, a qual passou a ser assegurada constitucionalmente, com exceção de países como Paraguai, Venezuela, Honduras e Nicarágua (Arretche, 2020).

Em países como Argentina, Brasil e México, a descentralização tem possibilitado a acomodação de extensos territórios nacionais, e têm oferecido certas possibilidades administrativas, fazendo com que governos locais sejam mais responsivos à sua população. Partindo do princípio de que as regiões dos países latino-americanos possuem suas particularidades, compreende-se que os governos locais são capazes de implementar políticas geograficamente heterogêneas e de acordo com as preferências locais, elevando os níveis de bem-estar da população (Arretche, 2020; Ricci, 2021). Em contrapartida, o planejamento político decidido e executado no âmbito central de governo, com caráter homogêneo e sem interação com regiões subnacionais, poderia ser ineficaz, dado que políticas padrões podem não atender regiões ou populações específicas (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2009).

Além disso, os países latino-americanos são marcados por sociedades plurais em termos de cultura, história, etnias, religiões, costumes e tradições, pois agrupam uma diversidade de povos que, por sua vez, têm demandas distintas. Neste sentido, a descentralização se torna um mecanismo que pode aproximar a gestão pública dos diversos povos locais e garantir políticas eficientes e inclusivas em conformidade às necessidades (Soares; Machado, 2018). Portanto, a descentralização é importante para a redução das desigualdades entre os povos, por isso, é fundamental que ela seja acompanhada por políticas públicas que promovam a igualdade de oportunidades e, consequentemente, a inclusão social.

No entanto, em decorrência das experiências descentralizadas e um aumento do protagonismo dos governos subnacionais, uma série de problemas passaram a ser identificados, sendo os principais acerca das capacidades das unidades subnacionais de implementar e prestar serviços públicos. Os governos subnacionais de regiões menos desenvolvidas enfrentam problemas técnicos e administrativos, como baixa infraestrutura e falta de profissionais qualificados para prestar os serviços públicos, levando a oferta de políticas de modo subótimo (Rodden, 2005). Neste sentido, a descentralização tem se mostrado insuficiente para atender determinadas regiões, e resulta em assimetrias entre os serviços, a qualidade deles e seus resultados (Arretche, 2020).

A atuação dos governos subnacionais fica ainda mais limitada pela falta de recursos, pois na América Latina a descentralização é, tipicamente, maior na dimensão das despesas do que na de receitas (Stein, 1998). Essa assimetria se dá porque há um grande número de serviços públicos, como saúde, educação e segurança pública que, em princípio, são melhores fornecidos por governos subnacionais

devido às particularidades locais e regionais, exigindo que essas políticas sejam adequadas ao contexto em que são implementadas. No entanto, existem unidades governamentais com baixa capacidade arrecadatória e que não conseguem implementar e oferecer os serviços públicos necessários.

O aumento e a diminuição da corrupção também têm sido tema relacionado à descentralização. Parte da literatura indica que a descentralização causa um aumento da corrupção devido a uma multiplicação de governos que passam a receber recursos sem a fiscalização adequada, tanto dos órgãos públicos responsáveis, quanto da própria população. Outra parte da literatura destaca que a descentralização contribui para uma redução da corrupção, sobretudo porque o governo local está muito próximo de sua população, a qual exerce um controle social sobre os recursos locais, evitando desperdícios e garantindo a efetividade de seu uso. Isso, no entanto, depende da participação civil em termos de quantidade, qualidade e diversidade.

Em síntese, o que se tem observado é que os processos de descentralização política e administrativa na América Latina implicaram avanços importantes em termos de equidade territorial e social, sobretudo através do aumento da cobertura de serviços públicos locais, no entanto, ainda não foram superadas as desigualdades territoriais e sociais existentes. Isso se deve ao contexto político, econômico e social latino-americano e aos desafios de compatibilizar a descentralização às especificidades contextuais, sobretudo no que diz respeito aos recursos escassos, às capacidades dos governos subnacionais na prestação de serviços públicos e aos elevados índices de desigualdade. Portanto, os efeitos da descentralização na América Latina são controversos.

267

4 Descentralização e democracia participativa

Além da melhoria na prestação de serviços públicos e o compartilhamento de poder entre os níveis de governo, a descentralização também teve como objetivo viabilizar o espaço participativo reivindicado pelos cidadãos que participaram massivamente da redemocratização nos países latino-americanos e reivindicavam continuar participando dos processos decisórios que afetavam toda a sociedade. A inserção da participação da sociedade civil foi uma iniciativa dos partidos políticos de esquerda que venceram eleições subnacionais e passaram a incluir os cidadãos nas decisões locais (Paes; Canal, 2011). Somente ao longo dos anos, os partidos de centro e de direita aderiram à essa inovação. A consolidação da participação se concentra primeiramente em nível local para que, posteriormente, avance para os níveis regional e nacional (Romão, 2022), uma vez que muitas organizações territoriais de base, como as esportivas, culturais, religiosas e ambientais, tendem a ser o primeiro nível de participação para a melhoria do “*habitat*” (Finot, 2001).

Esse fenômeno ficou conhecido como democracia participativa, e refere-se às formas institucionais pelas quais o Estado passa a abrigar espaços de interlocução e compartilhamento decisório com a sociedade civil em relação aos interesses públicos (Romão, 2022). A democracia participativa é considerada uma forma de inovação democrática por se tratar de novos desenhos institucionais que incluem os cidadãos no processo decisório do campo político.

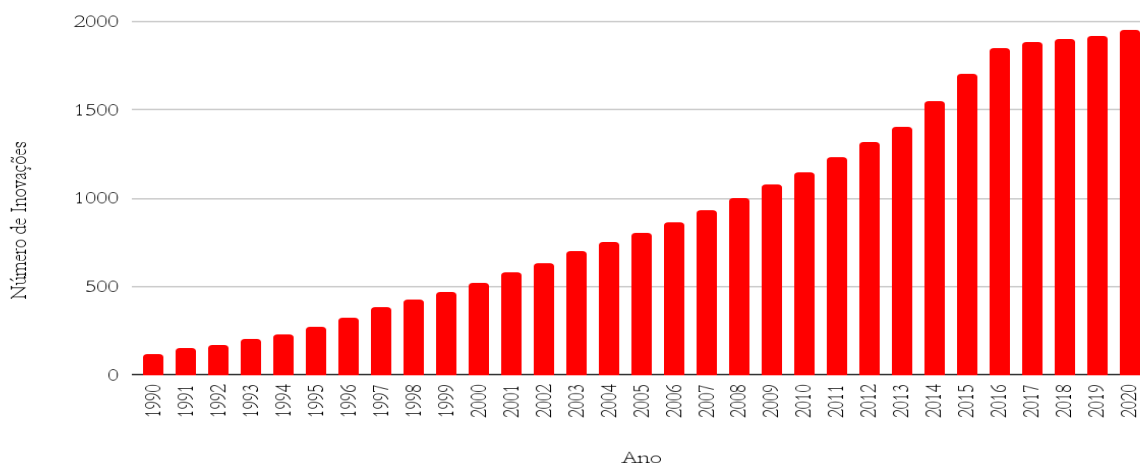
A literatura sobre o tema afirma que a descentralização é considerada um postulado democrático porque pressupõe uma realocação das relações entre governo subnacional e população local, aproximando estes atores de modo a empoderar cada vez mais a população e criar um sistema democrático participativo (Kerbaui, 2001). Essa aproximação oferece à população as bases para participação direta na política local, não somente como eleitores de representantes políticos, mas também como atores, por meio de mecanismos formais, informais e não convencionais.

A partir da participação, a população passa a se reconhecer como sujeito político e a ter consciência quanto aos seus direitos, assim, espera-se que ocorra cada vez mais participação e avanços participativos para outros níveis de governo. Portanto, em Estados mais descentralizados podem ser ativados valores democráticos que fomentam o compromisso, a manifestação e a participação cidadã (Lijphart, 2000; Grin *et al.*, 2021). Logo, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, pois viabilizariam a equidade, a justiça social, a redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o governo.

A participação direta dos cidadãos possibilita que as demandas populares sirvam como fundamentos para as decisões políticas locais, legitimadas pela proximidade, e pelos espaços de interlocução e compartilhamento decisório entre governo e população com relação aos interesses públicos, cujos efeitos podem ser sentidos diretamente pelos cidadãos locais. Além disso, a participação civil também busca promover o monitoramento do Estado, melhorar a transparência política, reduzir a corrupção e o clientelismo, tornar as instituições mais responsáveis, fortalecer o Estado de direito e promover a igualdade social (Pogrebinski, 2017), contribuindo para a desprivatização do Estado e valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático (Gugliano, 2004).

De acordo com Pogrebinski (2021), houve um crescimento acelerado na participação da sociedade civil entre 1990 e 2015, e em 68% das instituições participativas havia envolvimento governamental. No entanto, em 2016, houve uma desaceleração por toda a região, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Inovações democráticas de 1990 a 2020

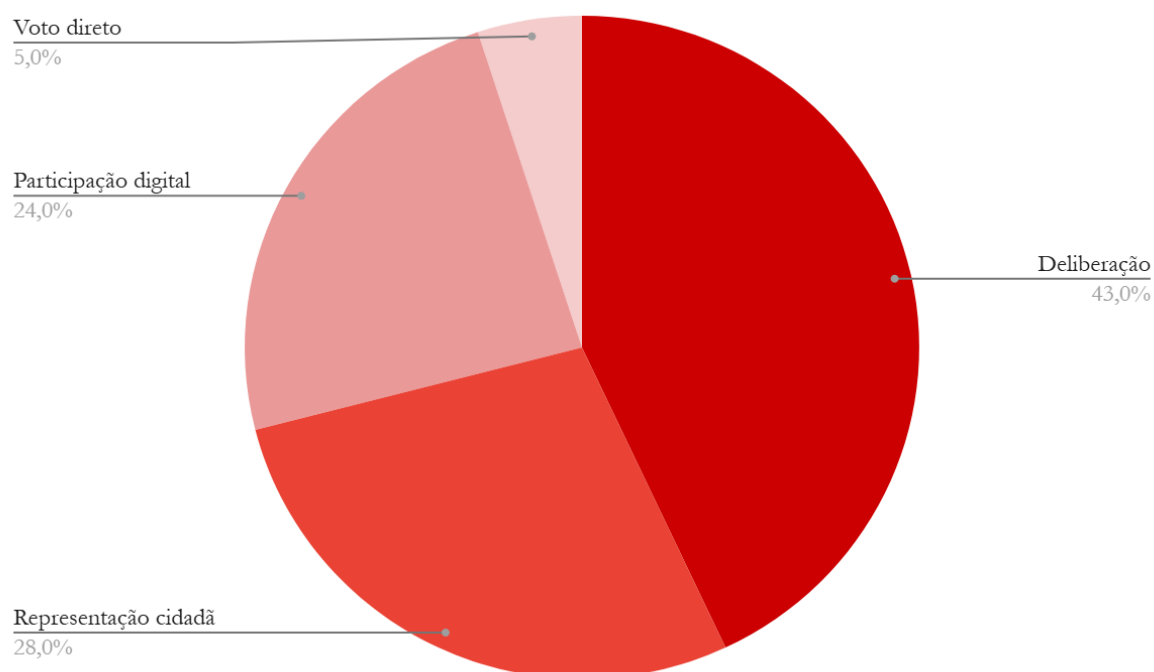


Fonte: Pogrebinski (2017).

Para Avritzer (2009), a participação dos cidadãos na política se dá através de três formas distintas, a primeira delas por meios institucionais que se constroem de baixo para cima, no qual qualquer cidadão pode participar. Na segunda, a construção das instituições participativas se dá por meio da partilha de poder entre atores estatais e organizações da sociedade civil que têm assento em uma instância do governo e lá representam os cidadãos. Neste caso, a instituição é determinada por lei e o número de civis é menor. Por fim, a terceira formação de instituição participativa ocorre através de um processo de ratificação pública, no qual a sociedade civil participa do processo decisório por meio do voto direto. Esse meio participativo inclui consultas aos cidadãos, sejam elas organizadas pelos governos ou por organizações da sociedade civil.

Existe, ainda, um novo modelo de participação, que é o digital, no qual estão inseridas todas as formas de participação que envolvem tecnologia da informação e comunicação (TIC) conectados à internet, tais como computadores, dispositivos móveis e aplicativos telefônicos. A participação digital é frequentemente combinada com formas de deliberação ou voto direto (Pogrebinschi, 2017). Na América Latina, no entanto, a participação digital é uma forma participativa pouco usual.

Gráfico 2 - Formas de participação civil na América Latina



Fonte: Pogrebinschi (2017).

Essas instituições podem ser formais e informais e, de acordo com Gugliano (2004), elas podem ter princípios distintos: 1) participação e envolvimento com a esfera pública na elaboração e execução de políticas públicas; 2) ênfase na deliberação¹ pública, interferindo na forma como o governo faz e

¹Os participantes têm a oportunidade de expressar suas posições e ouvir a posição dos outros, o que permite aos participantes mudar a sua posição inicial através de uma troca comunicativa.

executa políticas; e 3) valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático, com ênfase na qualidade da execução dos procedimentos. Essas instituições participativas são as organizações civis, os conselhos, comitês e assembleias de bairros e de cidadãos, mecanismos de rendição de contas (*accountability*) e de monitoramento por parte da população (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2008).

Ou seja, de modo geral, as instituições participativas devem cumprir pelo menos três condições: incluir participação cidadã como meio, buscar ao menos um fim democrático e ter um desenho institucional capaz de impactar em pelo menos uma das etapas do ciclo de política². É, então, a partir da democracia participativa que se atende ao conjunto dos requisitos considerados centrais de uma democracia que garante aos cidadãos seus direitos de elaborar, manifestar e defender as suas convicções de acordo com o que é constitucionalmente previsto (Gugliano, 2004). Para isso, o Estado descentralizado parece ser o modelo institucional mais adequado para o fortalecimento e funcionamento dessas democracias (Peters *et al.*, 2021).

Entretanto, assim como outros resultados do processo de descentralização, a participação civil tampouco ocorre automaticamente, mas, ao contrário, enfrenta diversos constrangimentos políticos, econômicos e sociais. De acordo com Gugliano (2004), a literatura sobre democracia destaca o surgimento de um sentimento de distanciamento entre cidadãos e governo, levando a desconfiança ou desprezo pela política. Ou seja, ainda que a descentralização implique em uma aproximação territorial e política entre governos subnacionais e população, existe ainda um sentimento de distanciamento e, consequentemente, desconfiança e desprezo, podendo levar à baixa participação.

Entre 1990 e 2020, foram identificadas, aproximadamente, 2500 inovações democráticas, isto é, instituições participativas, e em todas elas há envolvimento de algum nível de governo. Das 2500 inovações democráticas, 1178 são locais, 556 são regionais e 1236 são nacionais (Pogrebinschi, 2017). Estes números indicam que as inovações democráticas não dependem da descentralização e aproximação entre população e governos locais e regionais, e dado que essas inovações envolvem iniciativa governamental, é possível que os governos subnacionais não ofereçam oportunidades e mecanismos participativos adequados à população, por meio dos quais ocorreria a real aproximação entre eles (Finot, 2001). De acordo com Dahl (2005), mesmo dentro de um país, as unidades subnacionais frequentemente diferem nas oportunidades que proporcionam para a participação.

Destas inovações democráticas, cerca de 43% delas são totalmente abertas e não têm qualquer restrição à participação, no entanto não possuem mais de cinquenta membros. Em contrapartida, 47% das inovações democráticas adotam algum modo restritivo de seleção de participantes (Pogrebinschi, 2017). Somente em 2020 a sociedade civil passou a aumentar progressivamente seu papel nas inovações democráticas na América Latina, cerca de 62% mais se comparado ao ano de 2010 e esse também é resultado de um afastamento dos governos, embora não seja o único fator. Entre 2008 e 2010, os governos criaram cerca de 81 inovações democráticas por ano, e a sociedade civil apenas 36. Já entre os anos de 2018 e 2020, os governos foram responsáveis por criar uma média de 77 inovações democráticas por ano em toda a América Latina, enquanto as organizações da sociedade civil criaram

² Definição de agenda, formulação e tomada de decisão, implementação e/ou avaliação.

cerca de 67 (Pogrebinski, 2021).

Além da falta de oportunidades participativas ofertadas pelos governos, existem outros fatores que inibem a participação civil. Os cidadãos das classes sociais mais baixas, por exemplo, que em meio a um agravamento das condições econômicas e sociais, se sentem insatisfeitos com o governo e o funcionamento da política, passam a ter baixo interesse por ela e decidem não participar. De acordo com a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) - (2024), entre 2000 e 2022, o percentual da população que se encontrava em situação de pobreza variou entre 45% e 25%, enquanto a pobreza extrema variou entre 8% e 13% no mesmo período.

Os níveis de pobreza e desigualdade impedem uma equidade mínima para que os cidadãos tenham as mesmas condições de exercer a sua cidadania política e civil (Baquero, 2008). Neste sentido, o empoderamento político sofre estrangulamentos, pois tem como premissa a igualdade de oportunidades para toda a população, o que levaria a maior participação. Segundo Dahl (2005), essas desigualdades existentes numa sociedade afetam as chances de competição política, criando ressentimentos e frustrações.

Outro fator condicionante à participação civil, sobretudo no âmbito subnacional, são as elites políticas locais, as quais também podem impedir uma participação social mais efetiva em relação às decisões do governo, principalmente, em regiões como a América Latina, onde a desigualdade, a exclusão social e outras formas de discriminação em relação às classes baixas e minorias como mulheres, indígenas e negros, são predominantes. Essa relação entre dominantes e dominados compromete a qualidade e solidez da democracia participativa, pois produz relações sociais autoritárias entre os grupos, dificultando a participação daqueles marginalizados ou levando-os à conclusão de que não é possível participar da política, enquanto a elite é favorecida (Baquero, 2008; Gugliano, 2004).

Essa relação de domínio também impede que todos os cidadãos tenham oportunidades plenas de formular e de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação. De acordo com Dahl (2005), os atores que influenciam ou controlam o Estado, podem usar os diversos poderes para (re)ordenar a distribuição inicial de recursos políticos, bem como a ordem política.

É comum que as grandes teorias sobre democracia tenham como princípio o processo eleitoral, que de acordo com Baquero e Moraes (2015), do ponto de vista procedimental, é uma prática padrão na América Latina e sinaliza a legitimidade dos governos eleitos, além de ser também a forma de participação predominante entre os cidadãos de vários países da região, no âmbito da adesão à participação. Contudo, democracias procedimentais não são suficientes para garantir democracias substantivas plenas que, em sua maioria, têm a necessidade de se tornarem mais eficientes e responsivas. Por isso, é importante que haja uma participação mais efetiva e diversa da população, começando pelo nível local, de modo que as necessidades e preferências particulares da população local sejam o norte da política dos governos subnacionais, até atingirem o governo nacional. Entretanto, os problemas para alcançar esse objetivo são muitos, e bastante difíceis de serem superados.

5 Conclusão

Este trabalho discutiu sobre como o processo de descentralização dos Estados latino-americanos, tanto dos federativos quanto dos unitários, se relaciona positivamente à democracia na região e possibilita a formação de democracias participativas. Isso é, como o processo descentralizador possibilita a participação da sociedade civil na política a partir dos níveis locais e regionais de governo, para que assim, seja alcançado o nível nacional. Discutiu-se também como a participação enquanto resultado da descentralização não se dá de maneira automática, pois existem constrangimentos políticos, econômicos e sociais históricos que constroem a qualidade e efetividade da participação civil, sobretudo quando se trata de Estados latino-americanos.

Por isso, então, os efeitos da descentralização na América Latina ainda é um tema muito discutido e controverso na literatura, em primeiro lugar porque os países da região ainda possuem particularidades históricas, culturais, econômicas e políticas que condicionam os efeitos da descentralização e afetam diretamente a população. Assim, para estudos sobre a região é necessário traçar linhas gerais a fim de explicar esses fenômenos, processo de descentralização e democracias participativas.

Em segundo lugar, as discussões e controvérsias sobre os resultados da descentralização quanto à participação civil, é devido às diferenças quanto à forma e grau de descentralização dos países, e as possibilidades de mensuração, as quais levam a distintos resultados. Muito embora, como dito anteriormente, sejam traçadas linhas gerais, podendo identificar semelhanças entre os Estados latino-americanos, o processo de descentralização e o desenrolar da participação da sociedade civil.

Portanto, pensar no processo de descentralização dos países latino-americanos como um pressuposto à democracia participativa, é pensar em possibilidades, sobretudo a partir das experiências em nível local, mas também é pensar em constrangimentos causados por questões políticas, econômicas e sociais difíceis de serem superadas e que afetam diretamente a população, principalmente a aquela que é historicamente marginalizada. Consequentemente, a diversidade e a qualidade da participação também são afetadas.

6 Referências

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais: RBCS**, [s. l.], v. 11, ed. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2022.

ARRETCHE, M. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, 2020.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, vol.14, no.1, p.43-64, jun 2008.

BAQUERO, M. Quando a instabilidade se torna estável: poliarquia, desigualdade social e cultura política na América Latina. **Revista Debates**. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 48-69, jul.-dez. 2008.

BAQUERO, M.; MORAIS, J. Desigualdade e democracia na América Latina: o papel da inércia na construção de uma cultura política democrática. **I Seminário Internacional de Ciência Política**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2015.

273

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. DF: Editora Universidade de Brasília, v. 1. ed. 11ª. Brasília, 1998.

BURKI, S. J *et al.* **Más allá del centro**: La descentralización del estado. Estudios do Banco Mundial sobre América Latina e Caribe. Washington, 1999. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/390121468045234553/pdf/196360PAPER0Beyon%20d1Spanish.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

CARMO, C. A; DASSO, A. E; JÚNIOR, V. H. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez. In: LINHARES, P. T. F (Org.). **Federalismo Sul-Americano**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica**. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, 2024. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=PRY>. Acesso em: 29 jan. 2024.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **FGV**, Rio de Janeiro. 46(1):153-76, jan./fev. 2012. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7080/5635>. Acesso em: 18 fev. 2024.

DAGNINO, E; OLVERA, A; PANFICHI, A. Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. In: DAGNINO, Evelina et al. **Innovación Democrática en el Sur Participación y Representación en Asia, África y América Latina**. CLACSO, 2008.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

IDEA. **The global state of democracy indices: The New Checks and Balances**. 3 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2023.

FARAH, M. F. S. Políticas Públicas e Municípios: Inovação ou Adesão?. In: LUKIC, M. R; TOMAZINI, C. (Org.). **As Ideias Também Importam: Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil**. 1ed. Curitiba: Juruá Editora, v. 1, p. 171-193, 2013.

FINOT, I. **Descentralización en América Latina: teoría y práctica**. Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Santiago do Chile, 2001.

274

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. Civitas - **Revista de Ciências Sociais**, v. 4. n. 2, jul.-dez, 2004.

GUGLIANO, A. A. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. **Revista Debates**. Porto Alegre, v.7, n.1, p.229-243, jan.-abr. 2013.

GRIN, E *et al.* Federal Systems: Institutional Design and Political Agency. In: PETERS, G *et al.* **American federal systems and COVID-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem**. Emerald Publishing Limited, cap. 1, p. 3-22, 2021.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, Descentralização e Democracia. **Estudos de sociologia**, 2001.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países**. 1. ed. Universidade de Yale: Editorial Ariel, 2000.

NADER, E. *et al.* Experiencia argentina en la lucha contra la pandemia provocada por el virus Sars-CoV-2: un análisis sobre el funcionamiento del federalismo. In: NADER, E; FUCHS, M.C. **Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales**, cap. 2, p. 62-406, 2021.

PAES, L. O; CANAL, A. Democracia(s) na América Latina: do Chile a Cuba. In: POSSAMAI, A. J. *et al.* **Democracia em debate**. WS Editor, Porto Alegre, 2011.

PETERS, G. *et al.* Federal Systems: Institutional Design and Political Agency. In: PETERS, G; GRIN, E; ABRUCIO, F. L. **American federal systems and COVID-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem**. Emerald Publishing Limited, cap. 1, p. 3-22, 2021.

POGREBINSCHI, T. **LATINNO Dataset**. 2017. Disponível em:
<https://latinno.net/pt/country/brazil/>. Acesso em: 2 mar. 2024.

RICCI, S. D. Naturaleza del federalismo: flexibilidad y pandemia. In: NADER, E; FUCHS, M. C. **Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales**. [S. l.: s. n.], cap. 1, p. 14-6, 2021.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, ed. 24, p. 9-27, 2005.

275

ROMÃO, W. M. Implementação de políticas públicas: a evolução do campo e o lugar das pesquisas comparadas. In: PERISSINOTTO, Renato *et al.* **Política Comparada: Teoria e Método**. EDUERJ, Rio de Janeiro, 2022.

SGARBOSSA, L. F; IENSUE, G. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional**. Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018.

SOARES, M. M; MACHADO, J. A. **Federalismo e Políticas Públicas**. 1 Ed. Brasília: Enap, 2018. Disponível em:
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%c3%adticas%20P%c3%ablicas.pdf. Acesso em: 26 jan. 2022.

STEIN, E. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America, Working Paper, No. 368, **Inter-American Development Bank**, 1998. Disponível em:
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15140326.1999.12040543>. Acesso em: 21 abr. 2022.

The process of political decentralization and the participatory democracy in Latin America

ABSTRACT: The process of political decentralization that took place in Latin America is considered a democratic presupposition and one of the State reforms that made participatory democracy possible in the region, which is considered a democratic innovation. However, participation is not an automatic result of the decentralization process, and also suffers various constraints caused by political, economic and social issues. In this sense, this work aims to discuss the process of political decentralization in Latin America as a democratic presupposition and its relationship with participatory democracy in the region. It is concluded that the process of political decentralization may contribute to the participation of civil society, however, other contextual factors and the flaws of decentralization themselves can hinder effective participation.

KEYWORDS: Decentralization; Participatory democracy; Latin America.

El proceso de descentralización política y la democracia participativa en Latinoamérica

276

RESUMEN: El proceso de descentralización política en Latinoamérica es considerado un supuesto democrático y una de las reformas del Estado que permite también una democracia participativa en la región, considerada una innovación democrática. Sin embargo, la participación no es un resultado automático del proceso de descentralización, pues sufre muchas restricciones políticas, económicas y sociales. Por esta razón, este trabajo exploratorio tiene como objetivo discutir el proceso de descentralización política en Latinoamérica como un supuesto democrático y la relación con la democracia participativa en la región. El trabajo concluye que el proceso de descentralización política puede aportar la participación civil, sin embargo, otras variables contextuales y las fallas en la descentralización pueden dificultar la participación civil efectiva.

PALABRAS CLAVE: Descentralización; Democracia participativa; Latinoamérica.