

RESENHA*

ARRETCHE, Marta. T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.40, pp. 111-141, 1999.

Nathiene Alencar de Sá¹

Marta Tereza da Silva Arretche é graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1984), mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1990), doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1998) e pós-doutorada no Departamento de Ciência Política do MIT.

Publicou as seguintes obras: *Políticas Públicas no Brasil* (2007); *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização* (2000); *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil* (1999); *Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo* (1998).

A obra analisada foi originada a partir da sua tese de doutorado intitulada: *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*, defendida junto à UNICAMP em 1988, onde faz um estudo acerca das Políticas Sociais no Brasil: descentralização de um Estado federativo”.

A autora objetiva identificar: a) os fatores determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil e; b) conhecer as causas de variação no alcance da descentralização das diversas políticas sociais entre distintos estados brasileiros.

Ao longo do trabalho, demonstra que, no caso brasileiro, os atributos estruturais das unidades locais de governo, como capacidade fiscal e administrativa e cultura cívica, apesar de terem grande importância para a descentralização de políticas sociais, não são, por si só, fatores determinantes dessa mesma descentralização.

O peso e a importância de tais fatores variam de acordo com os requisitos institucionais postos pelas políticas que venham a ser assumidas pelos governos locais, como o legado de políticas prévias, as regras constitucionais e a engenharia operacional de cada política social.

¹ Mestre em Gestão Pública pelo Mestrado Profissional em Gestão Pública (MPANE) – UFPE; Tutora do Curso de Administração Pública da UFRPE; Especialista em Administração Escolar pela UFRPE; MBA em Administração Judiciária; Graduada em Serviço Social pela UFPE; Cedida ao Tribunal Regional da 5ª Região, e é servidora pública da UFRPE; Artigos publicados e participações em eventos. E-mail: nathyalencar@hotmail.com

Defende que estratégias eficientes de indução de delegação das políticas sociais podem compensar dificuldades de natureza estrutural e institucional sentidas pelos governos locais, com vistas à assunção da responsabilidade pela sua gestão.

Afirma não ser, no caso brasileiro, a descentralização de políticas sociais uma consequência lógica da descentralização fiscal e das novas disposições constitucionais, especialmente em face da autonomia política dos entes federativos, e que o processo de descentralização depende fundamentalmente da adesão dos governos locais.

Alega, sob outro prisma, não bastar o estabelecimento, em favor dos governos locais, de amplas prerrogativas fiscais e políticas, a fim de tornar efetiva a descentralização de políticas sociais. Para tanto, reafirma ser indispensável uma ação política eficiente voltada a este propósito, levando em conta que a adesão dos governos locais às transferências de atribuições de uma dada política social depende quase sempre de uma relação custo/benefício favorável, do ponto de vista fiscal e político.

Indica como causas da incipiente municipalização de políticas sociais os elevados custos decorrentes da natureza da política, o legado das políticas prévias e a falta de incentivo à municipalização nos planos federal e estadual.

Atribui ao desenho e ao modo de operacionalização das políticas sociais, grande importância na análise feita pelos governos estaduais, quando da assunção de determinadas funções de gestão. A flexibilidade do desenho do programa de municipalização, contemplando diversas formas de adesão facilita a realização do programa.

Ainda defende a autora que o nível de riqueza econômica ou o PIB, o porte dos municípios, a participação política (cultura cívica), a capacidade fiscal dos governos, a capacidade de gasto, a ação política não são variáveis que isoladamente contribuem para o maior nível de descentralização das políticas sociais enquanto que a ação política e a ação dos governos estaduais são variáveis promotoras da municipalização das políticas sociais.

Em suma, fatores de natureza estrutural e institucional operam de forma determinante da descentralização, pois funcionam como elementos para tomada de decisões favorável ou não à assunção de certa política social. Contudo, não são elas variáveis independentes e definitivas no processo de transferência de competências, já que sua importância varia de acordo com os atributos da política a ser descentralizada. Os grandes determinantes de uma descentralização abrangente são estratégias de indução que venham a minimizar os custos e trazer benefícios ao governo que assumir a responsabilidade por dada política descentralizada.

Constatou-se que variáveis de natureza estrutural e institucional, como o *nível de riqueza econômica dos entes federativos, o porte populacional dos municípios, a capacidade fiscal dos governos estaduais e municipais* interferem na tomada de decisão de um dado governo quando da opção de assumir responsabilidades de gestão de políticas sociais. Todavia, ficou claro que tais fatores não são isoladamente determinantes da transferência de atribuições de gestão de um nível de governo para outro. Sua influência no processo de transferência de responsabilidades de gestão varia de acordo com a natureza da política a ser descentralizada.

Observou-se também que a *participação política* (cultura cívica) não tem, por si só, influência decisiva para que os governos venham a assumir funções de gestão de programas sociais. A *ação política*, por sua vez, entendida como a capacidade de pressão dos membros da sociedade, apesar de terem uma importância maior, do mesmo modo não é fator indispensável para promoção da descentralização de políticas sociais, especialmente quando o programa exige elevados custos financeiros, como no caso da saúde.

Verificou-se, porém, que a *ação dos governos estaduais, através de estratégias de indução capazes de possibilitar a superar obstáculos na implantação de políticas sociais* pode influenciar decisivamente a descentralização dos programas. Entretanto, restou demonstrado que esse fator é de somenos importância quando o município é dotado de uma certa independência político-administrativa, o que, certamente, não ocorre com a maioria dos municípios brasileiros.

No desenvolvimento de sua tese, a autora lançou mão de vários indicadores sociais. Os primeiros foram aqueles de **natureza estrutural e institucional** (*nível de riqueza econômica dos entes federativos, porte populacional dos municípios e capacidade fiscal e administrativa dos governos estaduais e municipais*) que, embora não sejam decisivos, diante do que já foi exposto, entram no cálculo de uma administração local, quando da tomada de decisão pela assunção, ou não, de responsabilidades pela gestão de uma dada política social.

Tais indicadores também podem ser vistos no texto sob a rubrica "**indicadores de cobertura ou de capacitação institucional**" e com as seguintes denominações: *população, PIB per capita, receita média dos municípios, percentagem de municípios com mais de 50.000 habitantes e filiação a associações civis.*

A fim de tornar possível a comparação e, conseqüentemente, a análise dos fatores decisivos, ou pelo menos mais importantes, da descentralização, a autora se utilizou também de **Indicadores de descentralização**. São eles: *taxa de municipalização de serviços de*

saneamento básico, política habitacional estadual, criação e funcionamento de instância colegiada estadual para alocação do FGTS, crescimento das matrículas no ensino fundamental, taxa de descentralização da merenda escolar, taxa de municipalização da merenda escolar, taxa de adesão municipal ao programa federal de descentralização da assistência social, índice municipal de habilitação ao SUS, taxa de habilitação municipal ao SUS, taxa de municipalização das consultas médicas.

Ressalto a importância da obra da autora e indico para todas as pessoas que pretendem estudar as políticas públicas, aos que pretendem elaborar políticas, incluindo indicadores para que possam realizá-las da melhor forma possível e para que possam atender aos objetivos propostos.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revam; São Paulo: FAPESP, 2000

ARRETCHE, M. T. S.; RODRIGUEZ, V. **Descentralização das políticas sociais no Brasil** (Org.). São Paulo: Fundap; Fapesp; Brasília: IPEA, 1999.

ARRETCHE, M. T. S; RODRIGUEZ, V. **Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo.** São Paulo: FUNDAP, 1998.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE M. T. S.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

* Submissão: 29/02/2010
Aceite: 15/03/2010