

**RESENHA DO LIVRO ESTADO FEDERATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS:
DETERMINANTES DA DESCENTRALIZAÇÃO**

***REVIEW FEDERATIVE STATE AND SOCIAL POLICIES: DETERMINANTS OF
DECENTRALIZATION***

Elisa Roth¹
Maria Luiza Cristani Bizetto²

Resumo: A presente resenha objetiva apresentar a obra intitulada como “Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização” de Marta Arretche. Arretche lança mão de pesquisa histórica e empírica para a consecução de sua obra, o que leva a uma análise sobre as políticas públicas e políticas institucionais do Brasil. Marta também trata do processo de descentralização do Sistema de Proteção Social Brasileiro que se desenvolveu a partir da redemocratização do país e teve as suas bases garantidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, buscando verificar a extensão desse processo de descentralização das políticas sociais. Trata-se de um livro rico em detalhes e completo em seus objetivos, notadamente no que tange ao estudo do federalismo e políticas públicas.

Palavras-chave: Marta Arretche. Federalismo. Políticas públicas. Descentralização.

Abstract: This review aims to present the work entitled “Federal State and social policies: determinants of decentralization” by Marta Arretche. Arretche makes use of historical and empirical research to carry out her work, which leads to an analysis of public policies and institutional policies in Brazil. Marta also deals with the process of decentralization of the Brazilian Social Protection System that developed from redemocratization of the country and had its bases guaranteed by the Federative Republic Constitution of Brazil of 1988, seeking to verify the extent of this decentralization process of social policies. It is a book rich in details and complete in its objectives, notably with regard to the study of federalism and public policies.

Key-words: Marta Arretche. Federalism. Public policy. Decentralization.

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Pós-graduada em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, com a concessão da Lâurea Acadêmica em sua conclusão de curso. Assistente III de Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Paraná (agosto de 2020-atual).

² Mestranda em Direito Profissional pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Integrante do Projeto MindTheGap: Inovação em Direito. Pós-graduada em Direito Público Aplicado pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI) - Especialista (2021). Assistente de Juiz de Direito junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Graduação em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2019). Concessão de Lâurea Acadêmica pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2020).

*RESENHA DO LIVRO ESTADO FEDERATIVO E
POLÍTICAS SOCIAIS: DETERMINANTES DA
DESCENTRALIZAÇÃO*

*Elisa Roth
Maria Luiza Cristani Bizetto*

Recebido em: 20/06/2022
Aceito para publicação em: 10/08/2022

1 INTRODUÇÃO

Marta Teresa da Silva Arretche é Professora Livre-docente do Departamento de Ciência Política da USP, Diretora do Centro de Estudos da Metrópole e editora da *Brazilian Political Science Review*. A autora tem graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas e pós-doutorado no Departamento de Ciência Política do *Massachusetts Institute of Technology* (EUA). Foi *Visiting Fellow* do *Department of Political and Social Sciences*, do Instituto Universitário Europeu, em Florença (NECI).

O livro escrito por Marta Arretche intitulado como “Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização” é fruto originalmente de sua tese de doutorado defendida em 1998 na Unicamp. Busca desenvolver uma análise sobre as políticas públicas e políticas institucionais, tratando do processo de descentralização do Sistema de Proteção Social Brasileiro que se desenvolveu a partir da redemocratização e teve suas bases garantidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), verificando a extensão desse processo de descentralização das políticas sociais no país. Para tanto, a autora analisou políticas como saúde, saneamento, habitação, educação e assistência social em seis Estados do Brasil: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Ceará, Pernambuco e Bahia, com o objetivo de avaliar a política de descentralização da intervenção do Estado na área social no país.

Descentralização, segundo a autora, significa “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”, pouco importando se será municipal ou estadual (ARRETCHE, 2011, p.16). Ainda, a descentralização pressupõe a adesão do Estado ou dos municípios à proposta do governo federal, bem como a instalação no plano local das condições técnicas e administrativas estabelecidas pela União - envolve a decisão pela adesão por parte da unidade do governo local, bem como o preenchimento das condições de capacitação institucional requisitadas (ARRETCHE, 2011, p.38).

É um livro que busca estudar as políticas públicas, analisando o processo de descentralização do Sistema de Proteção Social Brasileiro para identificar a sua extensão e variação e os fatores que determinam o formato que vem assumindo. A obra examina a transferência de gestão para os níveis estaduais e, ou municipais do governo de cinco políticas sociais, quais sejam: saúde, saneamento, habitação, educação e assistência social, nos seis estados mencionados no parágrafo acima (ARRETCHE, 2011, p.13).

Segundo a autora, em sua apresentação, o trabalho examina o papel dos seguintes fatores: atributos estruturais das unidades locais de governo: capacidade econômica, fiscal e administrativa; atributos institucionais das políticas: regras constitucionais, requisitos de engenharia operacional e legado das políticas prévias; fatores ligados à ação política: relações entre Estado e sociedade e relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2011, p.13).

Contudo, considerando que o Brasil é um estado federativo, caracterizado por desigualdades regionais e por municípios fiscal e administrativamente fracos, a autora considera que uma reforma do Estado (centralizado) para transformar esse formato centralizado em um sistema nacional de prestação de serviços sociais não seria um processo espontâneo.

O sucesso dessa descentralização das políticas públicas de prestação de serviços sociais depende da ação deliberada dos níveis do governo que tomem a decisão de implantar um programa de descentralizar suas atribuições; tenham capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com a decisão acima; tenham recursos financeiros e administrativos para tornar a adesão à descentralização uma opção efetivamente atrativa para os governos locais.

Tudo isso ainda depende do cálculo que cada governo local irá fazer quanto aos custos e benefícios prováveis e quanto aos recursos próprios de cada administração local (ARRETCHE, 2011, p. 13 e 14).

Destaca-se que a abordagem de Marta é rica em seu conteúdo quantitativo e qualitativo, visto que apresenta dados da realidade e descreve situações sobre a descentralização das políticas públicas no Brasil, identificando, inclusive, as nuances de cada política, seus pontos negativos e positivos.

2 UM ESTUDO DO LIVRO ESTADO FEDERATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS: DETERMINANTES DA DESCENTRALIZAÇÃO

Primeiramente, pontua-se que a análise a seguir é baseada na obra de Marta Arretche (ARRETCHE, 2011).

A obra possui alguns objetivos muito claros, que valem a pena registrar: 1) identificar o escopo da descentralização das políticas sociais no Brasil, examinando a diversidade de trajetórias das políticas de habitação social, saneamento básico, educação fundamental, assistência social e saúde, assim como as variações no alcance da transferência de atribuições em cada uma destas políticas sociais entre distintas unidades da federação, identificando diferentes graus no alcance da descentralização das políticas sociais em um conjunto de estados selecionados por sua diversidade e analisando a importância dos fatores de natureza econômica, política e administrativa em um processo de reforma do Estado; 2) examinar as condições que tornam possível a transferência de atribuições de gestão das políticas sociais para os níveis subnacionais de governo, verificando quais fatores determinam um processo de reforma do Estado, no qual a gestão de cinco diferentes áreas de política social vem sendo delegada a Estados e municípios dotados diferencialmente de capacidade econômica e administrativa para tal (ARRETCHE, 2011, p.16 e 18).

Segundo a autora, o Brasil tornou-se um estado Federativo e passou a operar sob bases institucionais distintas daquelas que caracterizaram as relações intergovernamentais durante o regime militar e alterações profundas desta natureza (de um Estado quase unitário do regime militar para um Estado federativo em um Estado democrático) tem impactos no processo de reforma de descentralização das políticas públicas e sociais que envolvem, por definição, relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2011).

Isto é, em termos político institucionais, na década de 1990 o governo federal, os governos estaduais e os municipais passaram a ser autônomos e independentes, tendo a prerrogativa de não aderir a programas federais que pretendiam delegar-lhe a competência (ARRETCHE, 2011).

Juntamente com a autonomia e independência político-institucional dos estados e municípios, existem muitas desigualdades entre esses entes, sejam elas econômicas, fiscais ou de ordem administrativa, na gestão de políticas públicas (ARRETCHE, 2011).

Outros impasses estariam nas divergências das políticas sociais quanto às regras constitucionais pelas quais sua oferta é normatizada e também quanto ao mecanismo de *policy feedback* que interfere nos processos setoriais de reforma. Esses atributos institucionais das políticas sociais têm importância para a extensão da adesão dos governos locais à descentralização?

(...) a análise da descentralização das políticas sociais no Brasil pareceu-me um fértil objeto para o exame dos determinantes - estruturais, institucionais ou ligados à ação política - de um processo de reformas pelo qual vem se redesenhando um modelo de prestação de serviços sociais previamente configurado como fortemente centralizado, sob um estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades regionais e um grande número de municípios - para os quais se pretende transferir atribuições de gestão - fiscal e administrativamente frágeis. (ARRETCHE, 2011, p. 18)

O livro em questão é dividido em duas grandes partes, em que estas estão subdivididas em dois capítulos na primeira parte e quatro na segunda.

O primeiro capítulo da Parte I ("examinando os determinantes da descentralização") discutiu as principais indagações teóricas e analíticas do trabalho, extraídas da literatura e do debate contemporâneo; apresentou as variáveis que a autora considerou mais relevantes e apresentou um modelo de análise e método de investigação (ARRETCHE, 2011, p. 22-44).

A autora apresenta as determinantes de um processo de descentralização, que segundo ela seriam ligadas a fatores de tipo estrutural, fatores de tipo institucional e fatores ligados à ação política.

Os fatores de tipo estrutural, de natureza econômica ou política-administrativa, estão relacionados à capacidade de gasto e à capacidade político-administrativa, tratando-se de variáveis de tipo estrutural como volume de riqueza a ser taxado e a base fiscal do nível do governo.

Os fatores de tipo institucional têm variáveis ligadas ao legado das políticas

prévias ou herança institucional, que deve ser observado sob os aspectos de custos potenciais de instalação de capacidade técnica e da desigual capacidade de mobilização de recursos entre os diferentes interesses organizados e níveis de governo e avaliação das reformas. As variáveis também se relacionam às regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços - competência entre os níveis de governo; regras constitucionais determinam procedimentos que facilitam ou impedem a emergência de determinados desenhos institucionais; regras que influem decisivamente no processo de descentralização de cada política social, pois pode estabelecer diferentes imposições para cada ente; as regras podem incentivar ou não a transferência de atribuições (ARRETCHE, 2011).

A engenharia operacional inerente à sua prestação - fatores relacionados às condições particulares de operações de serviços, que também podem facilitar ou inibir a transferência de atribuições (ex.: engenharia vultuosa que impacta nos recursos financeiros).

Os fatores ligados à ação política seriam as relações entre os três níveis de governo ou relações entre estado e sociedade - variáveis:

A relação entre estado e sociedade - diferença na cultura cívica; variações da cultura política das regiões;

As relações entre os níveis de governo - ações do governo local dependem das ações do governo federal; "... em estados federativos, estratégias de indução de um nível mais abrangente de governo sobre um outro menos abrangente podem ter impacto sobre a produção de políticas públicas deste último"; a adesão de um programa social proposto por um nível de governo mais abrangente ou a transferência de atribuições em política social supõe a adesão do nível de governo para o qual se pretende que a atribuições sejam transferidas (ARRETCHE, 2011).

Diante de todas essas determinantes e variáveis, a descentralização das políticas sociais no Brasil envolve um processo de reforma do Estado de dimensões consideráveis, sob um estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e da capacidade administrativa de seus governos locais (ARRETCHE, 2011, p.34).

Na sequência do texto a autora aborda sobre o modelo de análise e

variações quanto ao momento em que se deu o início do processo de descentralização; quanto à extensão ou sucesso da efetiva transferência de funções e quanto à extensão da adesão. Assim, a pesquisa contemplou 8 programas de descentralização (ARRETCHÉ, 2011, p.34 e 37):

1. municipalização dos serviços saneamento básico;
2. existência sistemas estaduais habitação;
3. programa para distribuição recursos do FGTS;
4. municipalização das redes de ensino fundamental;
5. municipalização da merenda escolar;
6. municipalização política assistência social;
7. processo habilitação municipal ao SUS;
8. processo municipalização de consultas médicas.

Sendo assim, vale destacar que a autora perpassa na sequência de todo o trabalho por cada um desses programas (estuda, por exemplo, o histórico da municipalização dos serviços de saneamento), passa pelo saneamento básico; sistemas estaduais habitação; distribuição recursos do FGTS; sobre redes de ensino fundamental; merenda escolar; política de assistência social e SUS.

A autora indica, ainda, os graus de descentralização e o que usou para a análise de cada um dos programas para, uma vez identificado os diferentes graus de descentralização, testar o impacto das variáveis e testar as hipóteses que buscam explicar diferenças nas trajetórias da descentralização a partir de diferenças dos atributos das unidades locais de governo: capacidade econômica e ou administrativa e cultura cívica (ARRETCHÉ, 2011).

No segundo capítulo da Parte I ("determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil nos anos 90"), Arretche apresenta os resultados obtidos pelo modelo de análise empregado; concentra na relação entre o processo de transferência de atribuições no Brasil e as variáveis que explicam a trajetória. Inicia abordando a questão do regime militar no país, que caracterizava um estado unitário e que, a partir dos anos 90, o governo federal vem delegando a Estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas sociais estudadas no livro (ARRETCHÉ, 2011, p. 45-75).

Neste capítulo, portanto, a autora apresenta os resultados da aplicação dos determinantes da variação dos graus de descentralização entre as políticas e estados, bem como o impacto de cada uma dessas variáveis.

Vale a pena citar aqui, o seguinte trecho (ARRETICHE, 2011, p.49):

Temos três casos situados no ponto extremo da escala de variação: de um lado, a municipalização dos serviços de saneamento básico, cujo grau de descentralização foi praticamente nulo em todos os estados e, de outro lado, a descentralização da merenda escolar - já totalmente transferida a Estados e municípios - e o programa federal de criação de instâncias colegiadas para a alocação do FGTS, que obteve elevados graus de descentralização em todos os Estados.

Destaca-se aqui, ainda, o fato de que existem casos em que os desenhos do programa federal impõem determinadas exigências e requisitos aos entes a cumprirem para gestão de determinado serviço social, em maior ou menor grau.

Segundo Arretche, em um estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas - na ausência de imposições constitucionais - está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições. (ARRETICHE, 2011, p.52)

Assim, a autora defende que devem existir estratégias eficientes de indução de delegação das políticas sociais para compensar as dificuldades de natureza estrutural e institucional sentidas pelos governos locais, com vistas à assunção da responsabilidade pela sua gestão.

Ressalta a importância da variável "existência de programas que geram incentivos à ação dos governos locais", uma vez que "(...) o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem (...)" e, isso, com atrativos como: redução de custos financeiros na execução das funções, minimizar custos de instalação infraestrutura, elevar volume receita disponível, transferir recursos de forma atraente, reverter as condições adversas derivadas da natureza de cada política, do legado das políticas prévias, dos atributos estruturais de estados e municípios (ARRETICHE, 2011, p.53).

Segundo a autora, se assim não for (inexistindo incentivos), os recursos dos cofres locais são disputados pelas demais áreas possíveis de sua aplicação.

Ademais, constata que descentralização de políticas sociais não é uma consequência lógica da descentralização fiscal de 1988 e das novas disposições constitucionais, uma vez que os entes federativos possuem autonomia política e que o processo de descentralização depende fundamentalmente da adesão desses governos locais. “Isto apenas significa que este executivo local terá mais recursos a serem aplicados; mas não é suficiente para definir *em qual política os aplicará*”, ainda mais considerando o leque de possíveis áreas de aplicação de recursos, em que a decisão para ampliar em política social estará baseada em um cálculo no qual a natureza política, o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a existência de uma estratégia eficientemente desenhada e implementada por um governo mais abrangente serão decisivos e definidores (ARRETCHE, 2011, p.53).

Assim, a existência de uma estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada foi decisiva para os resultados da descentralização; obstáculos (a serem superados para gerar incentivo); engenharia operacional de cada política, legado das políticas prévias e regras constitucionais (ARRETCHE, 2011, p.54).

Marta reafirma que o sucesso de cada programa ou processo de descentralização de cada política é determinada pela estrutura de incentivos à sua adesão, pois, em estado com entes federados, a assunção de gestão em políticas públicas depende da decisão soberana dos governos locais e essa decisão é resultante de um cálculo da administração local quanto aos custos e benefícios nela implicados.

Isto é, a extensão da descentralização e a decisão local pela assunção de competências de gestão de políticas públicas depende, em grande parte: da estrutura de incentivos associada a cada política particular, da estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada, associada a requisitos ou exigências postos pela engenharia operacional de cada política, pelas regras constitucionais que normatizam sua oferta e legados prévios (ARRETCHE, 2011, p.57).

Entre as páginas 70 a 74 da obra, vale a pena destacar alguns pontos abordados pela Professora Marta, quais sejam (ARRETCHE, 2011, p.70-74):

i. a ação dos governos estaduais teve uma importância decisiva no grau de descentralização obtido por cada Estado da amostra; isso porque o Brasil é estruturalmente caracterizado pela existência de uma maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e na dependência de transferências fiscais, assim, nesses casos, a ação dos governos estaduais pode influir decisivamente nos rumos da municipalização dos programas sociais no Brasil;

ii. nessa lógica, dado um patamar de riqueza econômica e capacitação político-administrativo, o impacto das estratégias de indução sobre os governos locais pode se tornar menos decisivo - mas essa não é a realidade da maioria dos municípios brasileiros. Assim, para reformar ou descentralizar o Sistema de Proteção Social, é fato que depende da ação política deliberada dos níveis mais abrangentes de governo

iii. para que os Estados do Ceará e Paraná alcançassem os mais elevados graus de descentralização da amostra, foi decisivo que seus sucessivos governos estaduais tenham instituído políticas ativas e continuadas de capacitação municipal e de transferência formal de atribuições de gestão a seus municípios;

iv. resumindo: a capacidade fiscal e administrativa das administrações influi no processo de reforma; mas estas variáveis não são determinantes em si mesmas - seu peso varia de acordo com os requisitos postos pelos atributos institucionais daquela política que se pretende descentralizar, ou seja, do custo operacional da gestão, da dificuldade de transferência das atribuições derivadas do legado das políticas prévias e das prerrogativas legais constitucionais estabelecidas;

Quanto mais elevados forem os custos implicados na gestão de uma dada política e mais reduzidos os benefícios dela derivados, menor será a propensão dos governos locais a assumirem competências na área social.

Simetricamente, quanto mais reduzidos os custos e mais elevados os benefícios implicados na descentralização, maior será a propensão de os governos locais a aderirem a um processo de (re)definição de atribuições.

v. estratégias de indução que sejam avaliadas como passíveis de minimizar custos ou trazer benefícios ao nível de governo que assumirá a gestão de uma dada

política alteram os termos do cálculo apresentado. No entanto, para que uma estratégia de indução seja bem-sucedida, é necessário que os níveis de governo interessados nas reformas tenham disposição (tomem decisões favoráveis ao programa de descentralização) e meios (recursos financeiros, políticos e administrativos) para implementar políticas.

vi. a extensão da descentralização depende, ainda, diretamente de que as políticas sejam implementadas de modo coordenado; isto é, quanto maior for o grau de coincidência das ações dos níveis mais abrangentes de governo - no nosso caso, governo federal e governos estaduais -, maior será o alcance da municipalização. Na mesma direção, o escopo da descentralização depende diretamente da continuidade no tempo da implementação de estratégias de indução destinadas a compensar obstáculos derivados da (in)capacidade fiscal e/ ou administrativa dos governos locais. Apenas na ausência de políticas efetivas de reforma que instituem tais estratégias que os atributos estruturais dos governos locais e/ ou dos requisitos institucionais das políticas tendem a representar um fator decisivo para a trajetória da descentralização.

vii. políticas sociais supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade do fluxo de oferta de um bem ou serviço.

A Parte II do livro em comento - A dinâmica da descentralização das políticas sociais nos anos 90, analisou a dinâmica da descentralização de cada uma das áreas de política social e buscou demonstrar a aplicabilidade do modelo explicativo para a compreensão do processo de descentralização de cada uma dessas políticas.

Em todos os quatro capítulos que seguem dentro dessa Parte II da obra, dentro de cada um deles (que se refere a cada uma das políticas sociais) a autora: apresenta o formato institucional da prestação do serviço instituído pelo regime militar com característica centralizadora + apresenta o modelo da política que se pretendia reformar e a herança institucional para o processo de descentralização + apresenta quais fatores institucionais impactaram na descentralização (regras constitucionais, regras e modo de implementação dos programas de descentralização etc.) + expõem as estratégias de descentralização que foram adotadas pelos

executivos estaduais + e, por fim, identifica graus de descentralização de cada estado.

Para fins do presente trabalho (texto apresentado na disciplina do mestrado), o foco permaneceu nas características principais de cada um deles, reforçando-se a ideia de que caso haja interesse em alguma política social específica, indica-se a releitura completa do capítulo em si.

O primeiro capítulo da parte II dedica-se à política de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento básico e redistribuição do FGTS) (ARRETCHE, 2011, p. 77-133).

A CRFB é genérica quanto à distribuição de competências para implementação de políticas de habitação e saneamento básico e faz referência ao saneamento básico nos seguintes artigos: 21, XX; 23, IX; 30, V; 200, II; 30, VIII (CRFB).

Especificamente quanto ao Estado do Paraná, segundo Marta, foram encontradas as mais elevadas taxas de cobertura das companhias estaduais na amostra de Estados selecionada: a SANEPAR³ detém os contratos de concessão dos serviços em 316 dos 371 municípios paranaenses, o que representa 85.2% destes e cerca de 90% da população paranaense (ARRETCHE, 2011).

Destaca-se, aqui, o quadro quanto à municipalização da política de saneamento apresentada pela autora em sua obra - inexistente em 1987-95 - reforçando a ideia de que permaneceu um serviço prestado pelo Estado. Isto é, em nenhum dos Estados da amostra ocorreu qualquer processo expressivo de municipalização (ARRETCHE, 2011).

³ Companhia de Saneamento do Paraná: empresa brasileira que detém a concessão dos serviços públicos de saneamento básico em cidades do Estado do Paraná.

Imagem 1 - QUADRO 7

QUADRO 7
POLÍTICA DE SANEAMENTO
MUNICIPALIZAÇÃO EM ESTADOS SELECIONADOS
1987-95

	RS	PR	SP	BA	PE	CE
Existência de movimento pela municipalização dos serviços	sim	não	sim	não	não	sim
Nº de municípios que buscaram a municipalização	3	0	2	1	0	6
Municipalização efetiva	0	0	2	1	0	0
Número de municípios não-municipalizados em 1987	302	316	334	336	154	137

Fontes: Freitas (1996), Raggio (1996), Araújo e Severian (1996), Mendonça (1996), Anjos Jr. (1996); Moraes e Vidal (1996).

Fonte: Arretche, 2011, p.101.

E por que o reduzido número de municípios interessados em municipalizar os serviços de saneamento básico? Segundo a autora: pela dificuldade jurídica em romper (de forma unilateral) os contratos de concessão com as companhias estaduais (custo jurídico), bem como por conta do custo financeiro da retomada da gestão dos serviços = custo jurídico e custo financeiro (ARRETICHE, 2011, p. 102 e ss.).

Quanto à situação habitacional, no caso do Estado do Paraná, o governo do Estado formulou e implementou programas habitacionais com desenho próprio, mas contando com aportes federais. A Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) é a companhia habitacional do governo estadual, com atuação em todo o Estado. A COHAPAR vem executando a política do setor e também diversificando suas formas de atuação: da promoção e execução dos programas. No Estado do Paraná, combinando recursos federais e do Tesouro do Estado, a COHAPAR implementou um número expressivo de soluções habitacionais com desenho próprio. Assim, o Estado do Paraná foi classificado em um grau médio de descentralização (ARRETICHE, 2011).

Imagem 2 - QUADRO 12

	Rio Grande do Sul	Paraná	São Paulo	Bahia	Pernambuco	Ceará
Emergência de Sistemas Estaduais de Habitação	baixo	médio	alto	baixo	baixo	alto

Fonte: Arretche, 2011, p.123.

Como explicar estes resultados? Em primeiro lugar, é preciso considerar uma particularidade da engenharia operacional na política habitacional. Tal como na política de saneamento, são necessários vultosos investimentos públicos para a oferta de serviços. No caso da habitação, vultosos investimentos por unidade produzida. No caso da política social, destinada à população pobre (que é a população-alvo da produção pública de habitações), o retorno do investimento realizado é reduzido - tendendo a nulo -, dada a baixa capacidade de pagamento dos mutuários potenciais. Isto implica que a relação gasto público/beneficiário seja muito elevada nesta política. Em outras palavras, o Estado gasta muito para beneficiar um número muito reduzido de famílias (ARRETCHÉ, 2011).

Entretanto, no Brasil, diferentemente da educação e da saúde, a habitação não é um direito universal - visto que não há uma prerrogativa legal que obrigue o Estado a garantir a oferta de habitação e Estados e municípios não estão obrigados a implementar tais programas. Assim, a adoção de políticas habitacionais está diretamente associada às opções dos Executivos locais (ARRETCHÉ, 2011).

Assim, em relação aos serviços habitacionais, a capacidade fiscal pode representar um pré-requisito para a adoção de políticas habitacionais; mas, a ação do Executivo estadual, apoiado em burocracias especializadas, seja para captar recursos de outras fontes, seja para extrair recursos de sua própria base tributária é a condição mais importante para a emergência de programas descentralizados. Nesta política particular, a relação custo/resultado é possivelmente a mais baixa de todas as

políticas aqui examinadas. Portanto, neste caso, programas destinados a criar incentivos para que os governos locais venham a oferecer soluções habitacionais tomam-se essenciais (ARRETICHE, 2011).

O capítulo dois dessa parte II, dedicou-se à política de desenvolvimento da educação fundamental. De acordo com Arretche (2011, p.136):

Tradicionalmente no Brasil a oferta de ensino fundamental é responsabilidade de Estados e municípios. A presença federal na provisão de serviços à educação pré-escolar e fundamental concentra-se no financiamento a atividades de apoio - como provisão da merenda escolar, livro didático, construção escolar, infraestrutura material etc. - e na definição do currículo mínimo.

Assim, posto que a oferta de matrículas federais no ensino fundamental é irrelevante e a ação federal neste nível de ensino é de normatização e assistência técnica e financeira, a descentralização neste nível de ensino envolve basicamente a relação entre governos estaduais e municipais: descentralização do ensino fundamental significa "municipalização da oferta de vagas" (ARRETICHE, 2011).

As novas normas constitucionais são muito claras quanto ao direito universal de acesso à escola fundamental e à vinculação de gasto com ensino e à prioridade ao ensino fundamental, mas no que diz respeito à definição de competências, a CRFB estabelece como concorrentes. Não veio, portanto, das novas regras constitucionais menção para a municipalização dos sistemas estaduais de ensino fundamental (ARRETICHE, 2011).

Apenas em 1996, por iniciativa do MEC, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 14/96, que criou o FUNDEF, em que Estados e municípios passam a gastar diretamente 10% de sua receita de impostos e transferências em ensino e outros 15% deverão ser integralizados em um fundo estadual, do qual os recursos serão sacados de acordo com o número de matrículas em ensino fundamental (ARRETICHE, 2011).

No Paraná, a autora destaca que o processo de adesão e municipalização foi rápido e imediato, salvo, num primeiro momento e nos anos 90, a resistência, sem a adesão, dos municípios de grande porte - Curitiba, Londrina, Maringá, Cascavel,

Ponta Grossa -, por considerar que os termos da ajuda financeira proposta pelo governo do Estado eram insatisfatórios e que teriam de arcar com os custos de um número muito elevado de alunos, incompatível com sua capacidade financeira, sem a devida contrapartida do governo do Estado (ARRETCHÉ, 2011).

Marta ressalta que a descentralização da rede fundamental de ensino significa a municipalização da oferta de matrículas. Nestes termos, um eventual processo de municipalização implicaria alteração na distribuição da oferta de matrículas entre os principais prestadores - no caso, entre Estados e municípios.

Em todos os Estados selecionados ocorreu expansão das matrículas municipais no ensino fundamental. Isto significa que os municípios destinaram uma parte de suas receitas à ampliação da oferta de vagas neste nível de ensino. Pode-se falar, portanto, que em todos os Estados ocorreu municipalização do ensino fundamental, no sentido de que em todos ocorreu expansão da oferta de matrículas (ARRETCHÉ, 2011).

Imagem 3 - QUADRO 16

QUADRO 16
MUNICIPALIZAÇÃO DAS REDES (ESTADUAIS) DE ENSINO FUNDAMENTAL
GRAUS DE DESCENTRALIZAÇÃO EM ESTADOS SELECIONADOS

	RS	PR	SP	BA	PE	CE
Programas (estaduais) de municipalização da rede de ensino fundamental	baixo	alto	baixo	baixo	baixo	médio

Fonte: Arretche, 2011, p.155.

Segundo a autora, a transferência da rede de ensino está associada à existência de programas deliberadamente desenhados para esta finalidade, bem como os incentivos. Comenta que o Paraná foi bem sucedido na transferência da rede estadual de ensino para os municípios, conforme tabela.

O que facilita a adesão (incentivos): o nível de governo que está propondo o programa de municipalização compromete-se a efetuar repasses financeiros e apoio técnico, pedagógico e administrativo para que o município possa assumir a gestão de

uma dada rede de ensino.

Quanto a descentralização da merenda escolar, segue as taxas de municipalização, em que a taxa nacional de adesão a este programa é bastante elevada: 66%:

Imagem 4 - QUADRO 18

QUADRO 18
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
TAXAS DE MUNICIPALIZAÇÃO
EM ESTADOS SELECIONADOS

Estado	Taxas de Municipalização
Rio Grande do Sul	75%
Paraná	68%
São Paulo	77%
Bahia	66%
Pernambuco	76%
Ceará	91%
BRASIL	66%

Fonte: Arretche, 2011, p.156.

A autora expõe o que explica esse resultado: ser programa com baixo custo de adesão - cumpridas as exigências legais (estar em dia com os impostos federais, respeitar a regra constitucional de vinculação de gasto e criar o Conselho de Alimentação Escolar), o município passa a ter acesso a um recurso que se acrescenta às suas receitas; obrigação de abastecer alimentos às escolas de sua rede (ou da rede estadual, caso obtenha autorização para tal); não exige grandes custos instalação; permite contratação de funcionários de baixa qualificação e baixo salário; qualidade que pode ser alterada em decorrência do corte de recursos (ARRETCHÉ, 2011).

Há um fator que importa aqui: o legado de políticas adotadas previamente - seja o endividamento junto ao governo federal, seja o tamanho das redes municipais - têm um peso importante na adesão da municipalização da medida.

O capítulo três da parte II, destina-se a abordar a situação quanto à política de desenvolvimento da assistência social. Ocorre que, de acordo com Arretche, é muito difícil a caracterização da política de assistência social no país, eis que as dimensões da pobreza brasileira são grandes e há a natureza essencialmente não redistributiva de nosso Sistema de Proteção Social; ainda, todas as áreas de política social têm um expressivo segmento de programas de caráter assistencial. Além disso, a área de assistência também comporta programas dirigidos a populações em situação de risco. Política assistencial (ARRETCHE, 2011, p.169):

Assim, o que se convencionou chamar de política assistencial no Brasil é, antes de tudo, a agregação de programas de agências governamentais que, de modo irregular e descontínuo, desenvolveram programas voltados às camadas extremamente pobres, sem que esta ação tivesse qualquer pretensão de universalização ou mesmo de combate sistemático à situação de pobreza.

No que tange à classificação do grau de descentralização dessa política social, o indicador adotado pela autora foi a "taxa de adesão municipal ao programa" em cada Estado. Este indicador deve revelar o número de municípios que i) consideraram que seria atraente receber recursos federais e assumir integralmente as funções de gerenciamento das ações assistenciais em seu território; ii) aceitaram as condições e exigências preconizadas pela LOAS, tal como regulamentadas pela SAS; e iii) tomaram as medidas necessárias à institucionalização no plano local destas exigências; e estão iv) organizados e capacitados a receber os recursos federais e gerir diretamente a política local de assistência social. As exigências federais requerem a institucionalização dos conselhos e fundos municipais de assistência e a elaboração dos respectivos planos municipais (ARRETCHE, 2011). Seguem as tabelas:

Imagem 5 - QUADRO 21

QUADRO 21
POLÍTICA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
TAXAS DE MUNICIPALIZAÇÃO EM ESTADOS SELECIONADOS

ESTADO	TAXA DE MUNICIPALIZAÇÃO
Rio Grande do Sul	32%
Paraná	42%
São Paulo	7%
Bahia	2%
Pernambuco	13%
Ceará	55%
BRASIL	33%

Fonte: SAS

Imagem 6 - QUADRO 22

QUADRO 22
POLÍTICA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
GRAUS DE DESCENTRALIZAÇÃO EM ESTADOS SELECIONADOS

	RS	PR	SP	BA	PE	CE
Programa (federal) de municipalização da política de assistência social	médio	alto	baixo	baixo	baixo	alto

Fonte: Arretche, 2011, p.191 e 192.

Por que tais resultados? Em síntese, a autora explica que é por conta das variáveis: desenho do programa e seu modo efetivo de implementação: a LOAS foi sancionada em 1993, mas apenas em 1995 a União começou a tomar medidas concretas para implementá-la. No entanto, mesmo desde então, o processo de definição das regras de operação do programa tem sido lento; a União repassou aos governos estaduais os recursos referentes às verbas de convênios para que estes os administrarem; do ponto de vista do modo efetivo de implementação do programa,

não existe um comando único que estabeleça uma coordenação geral para a política de assistência social (dificuldade quanto ao acesso dos municípios mais carentes aos recursos institucionais e financeiros da União); do ponto de vista dos custos políticos e financeiros a serem arcados pelas administrações municipal, a municipalização implicaria assumir a gestão das ações de assistência social, o que significa prestar contas à população pelas ações diretas a serem executadas e assumir o financiamento dos convênios com entidades filantrópicas = embora a possibilidade de gestão dos recursos federais possa representar um incentivo à adesão, a incerteza quanto ao efetivo recebimento de tais recursos via fundo pode representar um desincentivo; os incentivos derivados do programa, tal como vem sendo efetivamente implementado pela SAS, não são suficientes para minimizar os temores derivados dos custos a serem arcados pelos municípios em caso de adesão (ARRETCHE, 2011).

Os Estados que apresentam graus mais elevados são aqueles nos quais encontramos políticas estaduais ativas para capacitação municipal, à gestão de suas políticas assistenciais, anteriormente ao início do programa do governo federal.

Fatores dos graus mais elevados: **a)** existência de políticas prévias, favoráveis à municipalização, que capacitaram institucionalmente os governos locais, criando, assim, um legado institucional para o período seguinte e **b)** orientação entre os órgãos estadual e federal favoráveis à municipalização no momento da implantação federal, isto é, a partir de 1995 (ARRETCHE, 2011).

Por isso, as taxas no Ceará e no Paraná são mais elevadas, porque estes dois fatores operam simultaneamente. Tal convergência traduz-se em medidas concretas, que reduzem a incerteza dos governos municipais quanto aos custos a serem arcados pela municipalização. Estes fatores - programas prévios de incentivo à capacitação municipal associados à convergência de ações entre governo federal e governos estaduais - não estão presentes nos demais Estados. (ARRETCHE, 2011, p. 194)

Observe-se, portanto, como o conjunto de incentivos associados às estratégias de indução de implementação - sejam elas o desenho institucional e o modo efetivo de implementação, sejam elas as orientações políticas e dos governos

estaduais - é elemento decisivo do cálculo realizado pelas administrações municipais com vistas à tomada de decisão de aderir à descentralização. (ARRETCHÉ, 2011, p.195)

Por fim, o capítulo quatro da parte II trata do SUS. Arretche analisa neste último capítulo: i) a municipalização da gestão dos serviços de saúde e ii) a municipalização da prestação de serviços básicos de atendimento médico - cada uma delas possui estrutura de incentivos diferentes. Interessa, saber, portanto, o grau de adesão dos municípios aos mecanismos propostos pelo governo federal via SUS. A autora demonstra, por meio dos quadros abaixo, a habilitação em 1997:

Imagem 7 - QUADRO 25

QUADRO 25
INDICADORES DE HABILITAÇÃO DO SUS
EM ESTADOS SELECIONADOS - JANEIRO DE 1997

ESTADO	CONDIÇÃO DE GESTÃO ESTADUAL	PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS HABILITADOS	ÍNDICE DE MUNICIPALIZAÇÃO
Rio Grande do Sul	parcial	48%	0,53
Paraná	parcial	83%	0,95
São Paulo	semiplena	54%	0,76
Bahia	parcial	42%	0,42
Pernambuco	semiplena	69%	0,77
Ceará	semiplena	80%	0,93
Brasil	...	58%	0,74

Nota: Nenhum município foi habilitado durante o ano de 1997.

Fonte: Arretche, 2011, p.226.

Imagem 8 - QUADRO 26

QUADRO 26
HABILITAÇÃO MUNICIPAL AO SUS
GRAUS DE DESCENTRALIZAÇÃO EM ESTADOS SELECIONADOS
JANEIRO DE 1997

	RS	PR	SP	BA	PE	CE
Programa (federal) de implantação do SUS	baixo	alto	médio	baixo	médio	alto

Fonte: Arretche, 2011, p.227.

Para Marta, tais resultados podem ser explicados pelo desincentivo à adesão municipal ao programa em decorrência de: pelo desenho e modo efetivo de implementação do SUS e pelos atributos institucionais da política de saúde; restrições orçamentárias do ministério da saúde e prováveis custos políticos e financeiros derivados de assumir a responsabilidade pela gestão da oferta universal de serviços de saúde. (ARRETCHE, 2011, p.227)

Por outro lado, de acordo com o texto, a despeito dos desincentivos, em quatro anos de implantação do SUS, este alcançou mais da metade dos municípios brasileiros. Isso porque a municipalização da saúde é a questão de maior consenso na agenda de reformas da área social e a sua reforma é a mais articulada das políticas sociais, existindo em todos os níveis de governo órgãos ativos de representação e deliberação. O movimento e visibilidade desta política geram pressão local pela adesão à municipalização. Além disso, o desenho institucional desta política permitiu opções de adesão (3) e, assim, as administrações municipais puderam aderir ao SUS enquadrando-se na gestão mais conveniente (ARRETCHE, 2011, p.228-229).

Sendo assim, o índice nacional de adesão ao programa de habilitação pode ser explicado pela estrutura e incentivos do SUS, na qual regras constitucionais, desenho institucional do programa de descentralização e seu modo efetivo de

implementação são elementos essenciais.

Ocorre que, analisando os Estados do trabalho, os índices de municipalização são mais elevados nos estados cujos executivos estaduais implementaram programas favoráveis à municipalização, como é o caso do Paraná e do Ceará, que adotaram políticas de capacitação municipal - apresentou mais elevado índice ainda onde se observou que esta orientação foi continuada ao longo dos últimos dez anos. Então: programas continuados de capacitação municipal e de reforço à municipalização (ARRETCHE, 2011).

Isto é: a ação do executivo estadual é um fator que acelera ou reduz o ritmo de adesão municipal ao SUS. E isso porque o Brasil é dotado de uma maioria de municípios fracos econômica, fiscal e administrativamente, que a natureza das estratégias estaduais de indução torna-se tão decisiva. Segundo a autora, "a ação política deliberada é capaz de compensar limites derivados de uma realidade socioeconômica adversa à criação de capacidade técnicas de gestão pública.". (ARRETCHE, 2011, p.232)

Além dessa variável importante (estratégia do governo estadual), outra importante variável é a capacidade técnica: forma pelo qual o município reúne equipamentos, recursos humanos e conhecimento técnico especializado, que também é um legado de políticas prévias, pode ser decisivo para o processo de municipalização, na medida em que se estabelecem condições sob as quais os governos podem vir a implementar as políticas (ARRETCHE, 2011).

A autora indica que no Paraná o alto grau de descentralização das consultas médicas (superior à média nacional) se dá graças à ação do governo estadual que contribuiu para compensar as dificuldades para a instalação de capacidades técnicas derivadas de fatores de natureza estrutural (como porte socioeconômico e capacidade fiscal) (ARRETCHE, 2011, p.235-236).

Portanto, não há evidências de que a capacidade fiscal dos Estados e municípios possa ser isoladamente uma variável independente capaz de explicar a trajetória da descentralização nestes Estados selecionados. A variável "ação do executivo estadual" pode alterar a importância dos fatores de tipo estrutural, na medida em que minimiza os custos de instalação da capacidade técnica necessária à

prestação do serviço (ARRETCHÉ, 2011, p.238).

De acordo com a Professora autora da obra em análise, a incongruência entre o grau de municipalização alcançado nas taxas de habilitação ao SUS e as taxas de consultas médicas em Pernambuco e Ceará pode ser explicado pelo comportamento das variáveis "requisitos operacionais da política", "porte socioeconômico" e "capacidade fiscal". Pois, a descentralização impõe custos fiscais e administrativos distintos aos municípios (ARRETCHÉ, 2011).

Por fim, em sede de conclusão da obra "Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização", Arretche (2011, p. 241) confirma que a descentralização na implementação das políticas sociais passou a ser uma realidade e, quanto a este aspecto, a reforma do Estado está em curso - apesar de estar longe de ser homogênea para as diversas políticas sociais e para o território nacional.

Ressalta a importância de fatores estruturais, institucionais e de ação e deliberação políticas na determinação dos resultados observados nas diferentes áreas de política social e nos diferentes Estados analisados (ARRETCHÉ, 2011).

i. contexto institucional: recuperação das bases federativas do Estado brasileiro; retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo; a descentralização fiscal e a definição dos municípios como entes federativos autônomos na CRFB;

Recuperação das bases federativas com consequências institucionais: a transferência de competências na área social supõe a adesão do nível de governo para o qual estas se destinam e, a União já não tem a seu favor os recursos com os quais contava durante o regime militar; a transferência de atribuições realiza-se com base em uma barganha federativa.

ii. os governos locais aderem a descentralização com base em um cálculo, no qual são avaliados os custos e benefícios prováveis da decisão - os recursos de cada administração local para desempenhar tarefas de gestão de políticas sociais - tais como sua capacidade de gasto e sua estrutura administrativa - interferem diretamente na extensão do processo de descentralização.

Assim, variáveis até então consideradas decisivas para o sucesso da descentralização das políticas sociais no Brasil - tais como a riqueza econômica, a

capacidade fiscal e a capacidade administrativa - são, na verdade, componentes do cálculo ou da decisão local que implicará a descentralização das atribuições.

iii. o peso dos atributos de cada administração local na decisão ou no cálculo varia de acordo com os requisitos postos pelos atributos institucionais da política pública que se pretende descentralizar (engenharia operacional das políticas, o legado das políticas prévias e regras constitucionais).

iv. variáveis como a capacidade de gasto e a capacitação administrativa das unidades locais de governo, de um lado, e os requisitos postos pela engenharia operacional das áreas de política pública, pelo legado das políticas anteriores e pelas determinações constitucionais de outro lado, são fatores do cálculo realizado por cada administração local com vistas a decisão pela descentralização.

O presente trabalho ainda pode concluir que estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas são decisivas para o sucesso de processos de transferência de atribuições. A existência de programas federais de descentralização e de programas de capacitação municipal implementados pelos Executivos estaduais condiciona diretamente a extensão do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil.

Segundo conclui a autora, a "existência de políticas deliberadas", explícita e eficientemente desenhadas para obter a adesão dos governos locais, é uma condição necessária ao sucesso de um processo amplo e abrangente de transferência de funções de gestão de políticas sociais - para obter resultados na transferência de atribuições, a ação política deliberada pode alterar substancialmente o peso e a importância de variáveis relacionadas aos atributos estruturais de Estados e municípios e aos atributos institucionais das políticas (ARRETICHE, 2011).

Dito de outro modo por Marta, o desenho e o modo de implementação de um programa ativo de transferência de atribuições são componentes decisivos do cálculo realizado pelas administrações locais quanto aos prováveis custos - financeiros e políticos - da decisão de assumir a responsabilidade pública pela gestão de uma dada política (ARRETICHE, 2011).

Em uma síntese e possível "fórmula":

O desenho do programa mais (+) seu modo efetivo de implementação mais

(+) os atributos institucionais de uma dada política mais a estrutura de incentivos de uma dada política é igual (=) fator decisivo para que as administrações locais decidam assumir responsabilidades de gestão.

As disposições constitucionais, o desenho de um programa de descentralização e seu modo efetivo de implementação são elementos centrais da estrutura de incentivos de uma determinada política pública.

Regras constitucionais podem: i) incentivar a transferência de atribuições de um nível de governo a outro; ou ii) não criar nenhum incentivo, favorecendo a distribuição prévia de atribuições. Pois, quanto mais amplos forem os direitos constitucionalmente garantidos, mais elevados serão os custos financeiros da assunção de atribuições sociais e os custos políticos de não os cumprir.

O desenho de um programa de descentralização: conjunto da regulamentação proposta para a transferência de funções - define quais funções serão transferidas e seus custos prováveis, e quais recursos - técnicos e financeiros - o nível de governo interessado na descentralização oferece para que tal transferência tome-se desejável.

O modo efetivo de funcionamento de um programa: conhecimento de como as coisas funcionam. o conhecimento por parte da administração local dos meios e recursos de que dispõe efetivamente o nível mais abrangente de governo para implementar seu programa de descentralização - tais meios configuram o apoio ou retaguarda com os quais a administração local poderia efetivamente contar.

Reflete a autora quanto à estrutura de incentivos (ARRETICHE, 2011):

A estrutura de incentivos à descentralização de uma determinada política é composta por sua engenharia operacional, pelo legado das políticas anteriores, pelas disposições constitucionais, pelas regras de um programa de descentralização e por seu modo efetivo de implementação. No entanto, destes fatores, apenas os três últimos podem ser objeto da ação do nível de governo interessado nas reformas, pois a engenharia operacional das políticas e o legado das políticas são dados.

Uma quarta variável, ainda no campo da importância das estratégias de indução, explica a variação nos resultados da descentralização entre os Estados. Trata-se da ação dos Executivos estaduais.

Diz respeito à orientação política do Executivo estadual em relação àquela política particular, que se traduz em uma série de medidas favoráveis ou desfavoráveis à descentralização. Isso é um fator decisivo, na medida em que políticas favoráveis à municipalização minimizam os custos prováveis que a assunção de tais atribuições tende a acarretar. Importância da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais (ARRETICHE, 2011).

E por esta razão que a variável "ação dos Executivos federal ou estaduais" se revelou tão decisiva no caso brasileiro. É devido à debilidade fiscal e administrativa de uma grande proporção de municípios em cada Estado que a existência e a natureza de estratégias federais e estaduais são um requisito fundamental do processo de descentralização das políticas sociais (ARRETICHE, 2011).

Por fim, a autora finaliza a obra com os seguintes últimos parágrafos:

[...] em razão da heterogeneidade das regiões, Estados e municípios brasileiros, dado o fato de que é pequeno o número de municípios com recursos fiscais e econômicos suficientes para assumir de modo autônomo a gestão de políticas sociais e, finalmente, dado o fato de que, por um legado das políticas prévias, a maior parte dos municípios brasileiros é dotada de capacidade técnica instalada estratégias de indução do governo federal e dos governos estaduais revelaram ter uma influência decisiva no alcance da descentralização.

Sob um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades regionais e um grande número de municípios fiscal e administrativamente fracos - para os quais pretende-se transferir atribuições de gestão de política social - um processo de reforma do Estado capaz de reconfigurar o formato centralizado prévio de um sistema nacional de prestação de serviços sociais não pode ser, sob hipótese alguma, um processo espontâneo. (ARRETICHE, 2011, p.247 e 248)

De um lado, o sucesso de uma reforma desta extensão depende decisivamente da ação deliberada dos níveis mais abrangentes de governo que, interessados na reforma, tenham:

- i) disposição para implantar um programa de descentralização de atribuições;
- ii) capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com esta decisão; e, finalmente;
- iii) recursos (financeiros e administrativos) para tomar a adesão à

descentralização uma opção efetivamente atrativa para os governos locais.

De outro lado, o escopo desta reforma depende diretamente de um cálculo dos governos locais, cálculo este no qual os custos e benefícios prováveis derivados da decisão de assumir atribuições são considerados.

Dito tudo isso, verifica-se que, consoante afirma Bucci (2013), a consolidação da democracia e a estabilização da economia restituiu ao Brasil a possibilidade de planejamento das instituições, sendo fundamental o financiamento da infraestrutura e da dinamização da atividade produtiva e criadora como um objetivo em si.

Ocorre que, muito embora o federalismo e a teoria favorável da Constituição de 1988 para a descentralização da execução das políticas públicas, a supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado brasileiro. É que, segundo Arretche (2012), os constituintes ainda preservaram ampla autoridade e competência de iniciativas legislativas para a União e, desse modo, a regulação federal afeta decisivamente a maneira com que as políticas são executadas. (ARRETCHÉ, 2012, Locais do Kindle 189-238):

Os formuladores da Constituição não parecem ter pretendido limitar as iniciativas legislativas da União. No mesmo ato com que aprovaram um modelo de Estado federativo que transferia competências sobre a execução de políticas para os governos subnacionais, aprovaram dispositivos constitucionais que davam ampla autoridade à União para legislar sobre essas mesmas políticas. Nem parecem ter pretendido construir um Estado federativo em que os governos subnacionais tivessem autoridade exclusiva para legislar e executar suas próprias políticas. Longe de criarem uma federação com um centro limitado, conferiram amplos poderes jurisdicionais à União. (ARRETCHÉ, 2012, Locais do Kindle 879-883).

Nesse aspecto destaca-se a necessidade de um governo coeso e que tenha condições de articular suas ações para a modificação das estruturas desiguais. É ideal que o governo organize, dirija, execute, coordene e planeje ações coletivas dentro da Administração Pública, em seus diversos níveis de abrangência (BUCCI, 2013). O planejamento estratégico e a execução coordenada das ações dentro da descentralização das políticas públicas é que farão a diferença a longo prazo para a realização dos objetivos propostos pela Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. Edição do Kindle. Capítulo I (posição 421-1190).

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. 3.ed. São Paulo: FAPESP, 2011; Rio de Janeiro, Revan. 304 p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book Kindle.

HOCHMAN, Gilberto. Sobre as relações entre descentralização e federalismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais São Paulo, Brasil, fev. 2001, p. 172-176.

NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS E INTERNACIONAIS (NECI). **Marta Teresa da Silva Arretche**. Disponível em:
<https://neci.fflch.usp.br/marta-teresa-da-silva-arretche>. Acesso em: 10. jan. 2022.

SÁ, Nathiene Alencar de. Resenha. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. I, n. 2, novembro 2010. p. 201-204.