

**O QUE FAZEM – OU DEVERIAM FAZER –
OS GOVERNOS ESTADUAIS NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS****Elaine Cristina Licio**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Pedro Lucas de Moura Palotti

EPPGG na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Aérica de Figueiredo Pereira Meneses

Doutoranda em ciências da saúde na Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FMRP/USP).

Pedro Arthur de Miranda Marques Pontes

Pesquisador no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2695>

Com um recorte temporal que abrange o período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), este texto descreve, analisa e compara as principais atribuições reservadas aos governos estaduais no campo das políticas de educação, saúde e assistência social. Além disso, aborda a forma com que os estados têm de fato atuado nas três políticas ao longo desse período.

A promulgação da CF/1988 trouxe mudanças importantes na natureza das relações federativas do Brasil, entre as quais a descentralização atribuiu maiores responsabilidades aos municípios na implementação de políticas e, a partir da lógica da cooperação federativa, inseriu competências comuns aos três níveis de governo. Esse arranjo tem implicado o reposicionamento dos governos estaduais, a quem, comparativamente, coube poucas competências privativas, restando um pacto federativo incompleto ao postergar a especificação das responsabilidades desse ente aos regulamentos próprios de cada política.

De maneira esquemática, identificamos, no campo das políticas sociais operacionalizadas na forma de sistema de políticas descentralizadas, três funções principais a serem desempenhadas pelos estados, a saber: i) execução/provisão direta de serviços públicos; ii) coordenação intergovernamental com os municípios, que inclui amplo leque de ações como monitoramento, capacitação, formação de redes, definição de papéis

etc.; e iii) financiamento, que, apesar de poder ser utilizado para produzir coordenação em função do seu papel na indução de aspectos da implementação, optamos por analisar separadamente.

Ainda que as políticas de educação, saúde e assistência social, ora analisadas, possuíssem diferentes legados institucionais no período pré-CF/1988, verificamos algumas similaridades de trajetória no período subsequente. Com a promulgação da CF, as três políticas foram regulamentadas no sentido da estruturação de novos sistemas de gestão descentralizados, pautados, no primeiro momento, por processos de municipalização de oferta e construção de políticas nacionais, com mecanismos de cofinanciamento que enfrentaram, em alguma medida, as desigualdades regionais a partir da intervenção da União, com vistas a garantir algum nível de redistributividade.

Em todas as políticas, os estados mantiveram papéis relevantes na provisão de serviços, embora com significativa variação na maneira como os têm de fato assumido. De maneira geral, incumbiram-se do cofinanciamento e foram chamados a responder pelo apoio técnico, com o objetivo de que os municípios pudessem estruturar oferta própria nos serviços básicos. Todavia, no caso da saúde – e, principalmente da assistência social –, os entes estaduais seguem sem estruturar a contento oferta própria de serviços de maior complexidade, para os quais os menores municípios

SUMEX

não possuem demanda nem escala suficiente para adequada provisão local. Não obstante tenham assumido, com graus variados de engajamento, a importante responsabilidade pela coordenação e pelo apoio a processos de regionalização da oferta no seu território. Por sua vez, na educação, verifica-se a redução da oferta de matrículas estaduais no ensino fundamental – cuja responsabilidade pela oferta é compartilhada com os municípios –, concomitante à respectiva ampliação da oferta de vagas estaduais no ensino médio (sua área de atuação prioritária).

Os sistemas de políticas públicas foram bem-sucedidos na municipalização das ofertas de serviços básicos nas três políticas, mas não conseguiram incentivar, suficientemente, a atuação dos governos estaduais na promoção da regionalização e da garantia da integralidade de acesso aos serviços de maior complexidade por parte dos cidadãos. Via de regra, tais serviços exigem maior aporte de recursos e articulação com os municípios, de modo a compatibilizar demanda potencial com capacidade de execução, condição necessária para superar os dilemas de ação coletiva associados à prestação de serviços sob responsabilidade comum dos três níveis de governo.

Por razões diversas, decorrentes inclusive de legados de implementação e de prioridades políticas de cada ente, observou-se elevada heterogeneidade na atuação dos governos estaduais, maior nos casos cuja regulação é menos efetiva, como na assistência social, na qual não há mínimos constitucionais de aplicação orçamentária, o que a torna mais dependente das prioridades políticas de cada governo eleito.

A função de coordenação estadual, em especial, foi a que se mostrou mais heterogênea nas três políticas, inclusive no sentido de captar objetivamente essa atuação, tanto em termos de padronização das atividades realizadas pelo conjunto dos entes estaduais, quanto pela disponibilidade de dados sobre estas. Vale registrar que a atividade de coordenação é fundamental para a redução das desigualdades, dadas as vantagens comparativas de redes de políticas públicas e de capacidades estatais preexistentes em cada Unidade Federativa (UF).

Argumentamos ainda que, para compreender a atuação de cada UF nas políticas sociais selecionadas, faz-se necessário analisar aspectos como as dimensões política e fiscal dos entes subnacionais.

Na ótica fiscal, os estados tiveram os recursos tributários relativamente diminuídos em comparação aos demais entes federados, em particular em comparação com os municípios. Assim, ficaram com o desafio de lidar tanto com restrições fiscais impostas ao endividamento público, quanto com pressões corporativistas, sendo, ainda, deixados de lado após o abandono da lógica desenvolvimentista que orientou as ações federais de maneira quase ininterrupta entre 1930 e 1990.

Do ponto de vista político, os estados são entes federados que congregam elites distintas da nacional, podendo ora se alinhar, ora rivalizar com esta. Os papéis de intermediários na execução de políticas públicas possibilitam aos governadores, em algumas vezes, assumirem funções claras e relevantes para pleitear o crédito da implementação bem-sucedida, e, outras vezes, omitirem-se para evitar serem responsabilizados pela execução insatisfatória.

Avaliamos, enfim, que as regras atuais não impedem que os estados façam a diferença nos resultados da política, o que, todavia, não quer dizer que estejam conseguindo induzi-los a efetivar as responsabilidades que lhe foram reservadas, de modo que o compromisso e o empenho dos agentes seguem ainda não suficientemente garantidos pelos arranjos. Após a universalização das políticas sociais via municipalização, avanços posteriores na agenda social, como a melhoria da qualidade e a garantia da integralidade do acesso aos direitos sociais, dependem, irremediavelmente, dos estados. Sem esses atores, será impossível avançar na consolidação do Estado de bem-estar brasileiro preconizado pela CF/1988.