

ARRANJO FEDERATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS: O PAPEL DOS ESTADOS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO*

Eloisandro Soares da Costa¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo discutir o papel que os estados brasileiros assumiram e como vêm atuando na garantia das políticas sociais brasileiras no período pós Constituição Federal de 1988 (CF/88) por meio de uma revisão narrativa da literatura. Iniciamos apresentando a discussão clássica de T.H. Marshall sobre a cidadania e os direitos civis, políticos e sociais e a concepção de Esping-Andersen sobre os estados de bem-estar social e os regimes liberal, conservador e social-democrata. Depois discutimos o caso brasileiro desde as primárias políticas sociais na década de 1930 até a construção do sistema de seguridade social com a CF/88. Em seguida discutimos as atribuições dos estados brasileiros na garantia das políticas sociais e a forma como eles vêm atuando nas políticas de proteção e promoção social.

Palavras-chave: cidadania; estado de bem estar-social; políticas sociais; estados.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A atuação do Estado varia a depender do local, do momento histórico em que o observamos e da sociedade que o conformava naquele período. Assim, na Inglaterra do século 18 começam a aparecer as primeiras experiências de sistemas de direitos civis que, como veremos mais à frente, são o germe do que entendemos por cidadania, em síntese, um complexo conjunto de direitos civis, políticos e sociais e as políticas públicas deles decorrentes.

Estas são o nosso objeto de interesse, sobretudo as políticas sociais do Brasil atual, pós Constituição Federal de 1988 (CF/88). Mais precisamente queremos entender como elas são ofertadas em um país federativo, onde as responsabilidades são compartilhadas entre os entes federativos, e como os estados vêm atuando para sua garantia.

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Email: eloisandro@hotmail.com.

*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O presente trabalho está dividido em quatro seções, além destas considerações iniciais. A seguir nós registramos os procedimentos metodológicos utilizados para elaboração do artigo. Na seção seguinte nós discutimos sobre a cidadania e a evolução dos direitos que a constituem, assim como falamos sobre os estados de bem-estar social, inclusive discutindo o caso brasileiro.

Depois, na quarta seção, apresentamos os nossos resultados, mas antes discorremos um pouco sobre o arranjo federativo instituído com a CF/88 e o papel atribuído aos entes, principalmente aos estados, na garantia das políticas sociais. Por último, encerramos com as considerações finais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O nosso objetivo é discutir o papel que os estados brasileiros assumiram e como vêm atuando na garantia das políticas sociais brasileiras no período pós Constituição Federal de 1988. Para tanto, realizamos uma revisão narrativa da produção bibliográfica acadêmica a respeito das políticas sociais.

Botelho, Cunha e Macedo (2011) aludem à existência de diversas formas de revisar a produção acadêmica, que podem ser divididas em dois grupos: a revisão narrativa e a sistemática. O primeiro, aqui adotado, visa apresentar o que vem sendo discutido a respeito de uma temática, mas sem apresentar um rigor metodológico para seleção dos trabalhos que vão ser analisados, já que o pesquisador quer se debruçar em textos clássicos ou considerados seminais para uma área de estudo e entender os seus argumentos.

Por outro lado, a revisão sistemática, que por sua natureza exige rigor metodológico, tem por objetivo apresentar um olhar minucioso sobre a forma como o tema vem sendo discutido, quem o discute e em quais instâncias essa discussão acontece.

DIREITOS E POLÍTICAS SOCIAIS

Direitos sociais: primeiras experiências e interpretações

De forma genérica, a cidadania pode ser compreendida como o conjunto de direitos e deveres a que um indivíduo está vinculado, o que lhe confere a condição de cidadão. No ano de 1949, em um conjunto de palestras proferidas na Universidade de Cambridge, T.H. Marshall defende uma tese seminal à reflexão sobre ela: para o autor, na Inglaterra, desde meados do século 18 até o século 20, desenvolveu-se um sistema de direitos civis, políticos e sociais que, juntos, a compõem. Por isso, parece interessante vermos o que ele diz a respeito de cada uma delas:

O elemento civil é composto por direitos necessários à liberdade individual – liberdade da pessoa, liberdade de expressão, de pensamento e de fé, o direito de possuir propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça.

Este último é de ordem diferente dos anteriores, porque é o direito de a pessoa defender e fazer valer todos os seus direitos em condições de igualdade com os demais e pelo devido processo legal. Isso nos mostra que as instituições mais diretamente associadas aos direitos civis são os tribunais de justiça. Por *elemento político* eu designo o direito de participar do exercício do poder político, como membro de um corpo de indivíduos de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal corpo. As instituições correspondentes são o parlamento, as assembleias legislativas e as câmaras municipais. Como *elemento social*, eu me refiro a toda a gama desde o direito a um mínimo de bem-estar e segurança econômicos até o direito de participar de todo o patrimônio social e de viver a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões predominantes na sociedade. As instituições mais estritamente ligadas a ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 2021, p. 23-24, grifo nosso).

Na acepção do autor, com a derrocada do feudalismo o sistema social baseado em estamentos – nobreza, clero e servos –, em cujo os direitos dos indivíduos variavam de acordo com a sua classe social, é gradualmente substituído por um sistema social baseado no *status* de cidadão, onde as leis e direitos são comuns a todos.

Além disso, na passagem do feudalismo para o Estado Moderno, as instituições sofrem um processo de desenvolvimento em que deixam de ter autonomia em cada um dos feudos para ser unificadas e contemplar todo o Estado, mas também para que haja a descentralização dos poderes legislativos e judiciários. Nesse sentido, o autor cita o caso da criação da Justiça Real, na Inglaterra do século XII, que consistia em tribunais nacionais, especializados, “[...] com poder efetivo para definir e defender os direitos civis dos indivíduos” (MARSHALL, 2021, p.25).

Para Marshall, o desenvolvimento da cidadania se inicia com os direitos civis, porque “a partir do ponto em que todos os homens eram livres e, em tese, capazes de desfrutar de direitos, ela [cidadania] cresceu enriquecendo o corpo de direitos dos quais eles eram capazes.” (MARSHALL, 2021, p. 46-47). Dessa maneira, desde o final do século XVII até o século XVIII, os direitos civis foram instituídos. Depois, no século XIX, foram os direitos políticos e, por fim, no século XX, os direitos sociais.

No limiar do século XX, aponta Singer (2014), os direitos sociais, mormente de amparo à classe trabalhadora, estavam em desenvolvimento em países como Alemanha, Grã-Bretanha e Suécia. O autor diz que a primeira guerra mundial “[...] deu extraordinário impulso à luta por direitos sociais pelos trabalhadores” (2014, p. 238), mas ele também atribui importância à Revolução Russa de 1917, pois desses acontecimentos resultou o espraiamento das políticas sociais para outros países da Europa e da América do Norte durante a década de 1920.

Como resposta ao desenvolvimento dos direitos sociais, no século 20, diversas experiências de políticas sociais foram registradas ao redor do mundo,

que passaram a ser chamadas de políticas ou estado de bem-estar social – ou *welfare state*. Gøsta Esping-Andersen, em livro publicado em 1991, produz uma reflexão crítica onde procura definir o que é o *welfare state* e como esse mesmo conceito pode ser utilizado em estudos comparativos para descrever experiências díspares.

Na formulação teórica desse autor, o processo de desenvolvimento do Estado de bem-estar social se inicia na positivação dos direitos sociais – como propõe T.H. Marshall –, mas ele vai além ao dizer que “o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 10).

Nessa perspectiva entra em cena a importância da desmercadorização dos indivíduos. Ela acontece quando o acesso aos benefícios ou serviços sociais está vinculada à condição de cidadão, ou seja, à garantia de direitos, não mais em relação à vinculação do indivíduo com o mercado. Assim, independente de ter vínculo formal de trabalho ou não, o cidadão terá acesso aos direitos sociais. Todavia, o autor registra a existência de diferentes “níveis” de desmercadorização dos direitos em diferentes modelos de estados de bem-estar.

Ademais, o autor considera relevante olhar para o *welfare state* como um sistema de estratificação social, posto que seja “uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 11). O autor demonstra que isso aconteceu nos casos onde só ocorria a assistência aos pobres e comprovadamente necessitados, pois o que se pretendia é que os beneficiários fossem estigmatizados e, por conseguinte, afastados socialmente. Em outros casos, havia a provisão de mais benefícios a depender da posição social do beneficiário e de seu vínculo com o Estado.

Levando em consideração os fatores elencados em sua variação em cada país, Esping-Andersen propõe a existência de três tipos de regimes de bem-estar social. Conforme argumenta, o regime liberal se caracteriza por ter benefícios e serviços destinados apenas aos comprovadamente necessitados, havendo uma estigmatização dos beneficiários, e uma menor desmercadorização dos direitos. Nesses casos, cujos exemplos são os Estados Unidos, Canadá e Austrália, o Estado estimula a atuação do mercado.

Outro tipo de regime é o corporativista ou conservador e, conforme nos apresenta o autor, se caracteriza por acontecer em países onde a tradição corporativista do Estado conduziu a criação do sistema de bem-estar social. Com isso, de acordo com a classe social e status, alguns grupos poderiam receber benefícios adicionais, mas outros não. Além disso, há um vínculo estreito com a Igreja, por isso mesmo também há um pendor para manutenção da família tradicional, o que gera “[...] o princípio de ‘subsidiariedade’ serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros

se exaure.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 11). Exemplos de regimes corporativistas, diz o autor, são Áustria, França, Alemanha e Itália.

O último dos tipos de regimes é o social-democrata, cuja marca é o universalismo e a desmercadorização. Nele a expectativa da reforma social promovida pelo welfare-state é a de que haja igualdade nos benefícios e serviços oferecidos a todas as classes. Esping-Andersen, destaca que além de garantir autonomia do mercado, o que afasta esse modelo do liberal, também há autonomia da família, diferente do que ocorre no regime conservador, já que “o ideal não é maximizar a dependência da família, mas capacitar a independência individual” (2021, p. 15).

Por fim, o supracitado autor nos ensina que não há um tipo “puro” de regime, havendo confusão de elementos liberais, conservadores e social-democratas dentro dos diferentes regimes e nos diferentes períodos do tempo. Outrossim, também ressalta que não há a evolução de um tipo para outro, sendo que eles são produtos de suas sociedades e, em decorrência disso, da formação política da classe trabalhadora, da construção de coalizões políticas e do histórico de reformas anteriores, por exemplo.

Estado de bem-estar no Brasil

No caso brasileiro, Menicucci e Gomes (2018) ressaltam que não há consenso acadêmico em torno da questão de que o sistema de políticas sociais do Brasil pode ou não ser denominado de estado de bem-estar social. Porém, independente do termo a ser empregado, elas demonstram que, embora seja possível apontar algumas ações estatais anteriores, é na segunda década do século XX que se inicia o processo de construção do sistema de proteção nacional.

Nesse sentido, as autoras apontam que as primeiras experiências foram as políticas previdenciárias para os trabalhadores das estradas de ferro e funcionários públicos da União, mas elas passaram por reformas importantes na década de 30, sob o governo de Getúlio Vargas que ampliou os benefícios e serviços sociais atrelados ao trabalho, diversificando as categorias trabalhistas que tinham previdência social e integrando a ela a assistência médica.

Ao longo desse período até o final da década de 80, consubstanciou-se um sistema de proteção social similar ao dos regimes corporativistas. Para caracterizar esse período, as autoras aludem ao conceito de cidadania regulada – proposto por Wanderley Guilherme dos Santos em 1979 –, pois, em suas palavras:

[...] a política social que então se desenvolveu não podia ser considerada como um direito de cidadania universal, reconhecido para todos os cidadãos; tendo como símbolo a carteira de trabalho, contemplava apenas aqueles que ocupavam determinados lugares no processo produtivo e excluía também trabalhadores inseridos no mercado de trabalho informal (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 68).

A Carta Constitucional de 1988 inaugura um novo capítulo na trajetória das políticas sociais do Brasil, visto que implica em uma mudança de paradigma sobre a forma de atuação social do Estado. As autoras argumentam que isso acontece por meio da ampliação dos “[...] direitos sociais e o campo da proteção social, com modificações no desenho das políticas públicas e ampliação na definição dos beneficiários e dos benefícios” (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 93). São direitos sociais, consoante o artigo 6º, “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (BRASIL, 1988).

Para além disso, passa a vigorar a seguridade social como uma forma mais ampla de proteção social, baseada constitucionalmente no direito à saúde, previdência e assistência social (artigo 194). Menicucci e Gomes demonstram a importância disso ao dizer que “a introdução do conceito de seguridade social expressa a ideia de uma rede de proteção contra os riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda” (2018, p.94). Assim, continuam as autoras, “[...] retira a proteção social do contexto tanto trabalhista, que marca sua origem no Brasil, quanto assistencialista, no caso dos benefícios assistenciais, e assume a concepção de direito de cidadania, ou seja, de todos os cidadãos brasileiros” (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 95).

Castro e colaboradores (2012) dividem as políticas sociais em três grandes grupos, de acordo com os seus objetivos. Um grupo é o da *proteção ou seguridade social* têm por propósito “[...] reduzir e mitigar os riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o seu sustento e de sua família através do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego [...]” (CASTRO *et al.*, 2012, p. 4). Dessa forma, é composto pelas políticas de previdência, saúde e assistência social – consoante ao argumento de Menicucci e Gomes (2018).

Outro grupo é o das políticas de promoção social cujo objetivo é “[...] garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico” (CASTRO *et al.*, 2012, p. 5). Nele estão as políticas de educação, cultura, trabalho e renda, agricultura familiar e habitação.

Ademais, os autores apontam que existe um grupo de políticas no qual o objetivo se confunde entre a proteção e a promoção social: são as políticas transversais, que englobam as políticas de igualdade racial e de gênero e as destinadas a crianças, adolescentes e idosos.

O PAPEL DOS ESTADOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS PÓS CF/88

Nesta seção, apresentamos o arranjo federativo desenvolvido pela carta constitucional de 1988 que, como veremos, tem implicações diretas na forma como as políticas sociais vão ser executadas.

O novo arranjo federativo

No arranjo federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) tanto os municípios, quanto a União e os estados, são entes federativos e, por conseguinte, têm competências materiais, ou administrativas, e legislativas a cumprir. Em alguns casos elas são exclusivas, porém em outros a carta constitucional previu a atuação comum dos entes. O artigo 21, por exemplo, apresenta o rol de competências materiais exclusivas da União, enquanto que as comuns podem ser encontradas no artigo 23. Já as competências legislativas exclusivas da União estão previstas no artigo 22, e as compartilhadas entre os entes – chamadas de concorrentes – estão no artigo 24.

A análise do Figura 1 indica que algumas das políticas de proteção e promoção social brasileira vistas anteriormente são de responsabilidade de todos os entes, como é o caso da saúde e assistência social, da cultura e educação, também da habitação. Não obstante, o seu parágrafo único indica a necessidade de leis complementares para regular a atuação comum dos entes.

Figura 1 - Artigo 23 da Constituição Federal de 1988

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1988)

Considerando o exposto, após a CF/88 houve um processo de descentralização na execução das políticas públicas para o nível regional e local. Para Arretche, Vazquez e Gomes (2012) ocorre um processo de cisão entre a competência decisória, que fica concentrada no governo federal, e a competência para implementação de políticas públicas, relegada aos entes subnacionais.

Nesse contexto, as relações intergovernamentais entre os entes ganham destaque cabendo aos governos estaduais a figura de implementar políticas, mas também de atuar em cooperação com os seus municípios. Na clássica acepção de Arretche (1999) “[...] a ação dos governos estaduais contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão destas políticas [as sociais], obstáculos estes de ordem econômica ou fiscal ou, ainda, derivados das políticas prévias” (ARRETCHE, 1999, p. 133).

A seguir apresentamos os casos das políticas de saúde e assistência social, como representantes de políticas de seguridade social, depois apresentamos os casos das políticas de cultura, educação, enquanto políticas de promoção social, para tentar demonstrar o papel que os estados vem desempenhando nas políticas sociais.

Seguridade social

Saúde

A política de saúde é normatizada pela lei nº 8080/90 que institui o Sistema Único de Saúde (SUS). Ele é composto pelo Ministério da Saúde e secretarias estaduais e municipais de saúde. Também existem as comissões intergestores tripartite e bipartite cujo fito é servir de instância de negociação entre os entes.

Essa política passou por um processo de municipalização após a CF/88, cabendo a eles o papel de gestão e prestação dos serviços de atenção básica, já os casos de Média e Alta Complexidade (MAC) ambulatorial e hospitalar variam de UF para UF, já que há liberdade institucional para definição disso entre os estados e os municípios. Licio, Palotti e Meneses (2023) apontam que esse modelo relega aos estados ao papel de atuar em áreas estratégicas ou em que há falhas na cobertura pelos municípios. Disso, apontam, decorre a necessidade de criar instrumentos de coordenação cujo objetivo seja incentivar a “[...] cooperação e complementaridade para que não sejam geradas fragmentação da oferta, omissões e desigualdade na garantia de acesso ao direito à saúde” (2018, p. 517).

Analisando as interações de MAC, do ano de 2019, as autoras constataam que a atuação dos estados assume destaque na região norte (Acre, Tocantins, Amapá e Roraima), na região nordeste (Pernambuco, Bahia e Sergipe), nos estados da região sul e em dois da região sudeste (Espírito Santo e São Paulo). Somente na região centro-oeste é que é unânime a atuação secundária deles. Percebemos, portanto, que a atuação dos estados na gestão e oferta de serviços de MAC, embora varie entre as UFs, é importante para execução da política de saúde e, conseqüentemente, na garantia do acesso universal à saúde.

Assistência Social

A política de assistência social foi promulgada em 1993, com a lei nº 8.742, a partir dela se instituiu a Lei Orgânica da Assistência Social. Mais adiante, em 2005, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que, nos moldes do SUS, também conta com representantes de todos os entes federados, bem como das comissões bi e tripartite. Assim como no caso da saúde, cabe ao estado uma atuação subsidiária à dos municípios nos casos de assistência especial de média ou alta complexidade (LICIO; PALOTTI; MENESES, 2023).

Licio, Palotti e Meneses (2023) aludem que, na assistência social, o atendimento aos casos de média complexidade, composto principalmente por atendimento a famílias com membros em situação de ameaça de direitos, é ofertado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Em geral, eles só podem ser criados em municípios com mais de 20 mil habitantes (pequeno porte II), cabendo aos estados a criação de CREAS regionais para conjunto de até oito municípios de até 20 mil habitantes (pequeno porte I).

No primeiro caso, em 2019 a oferta do serviço atingiu 97%; porém, no segundo caso, quando a responsabilidade se torna estadual, 2.843 municípios (72,5% dos municípios de pequeno porte I) deixam de ofertar o serviço. As autoras continuam ao dizer que dos 34 CREAS regionais existentes em 2019, 26 estavam concentrados na Paraíba, 01 no Tocantins, 02 no Ceará e 05 em Minas Gerais. Concluem dizendo que “[...] as estratégias de regionalização adotadas para a expansão dos Creas nos pequenos municípios, sob comando estadual, não têm sido bem-sucedidas, de modo que somente a Paraíba conseguiu ter algum destaque nesse sentido” (LICIO; PALOTTI; MENESES, 2023, p. 528).

A prestação de serviços nos casos de alta complexidade possui uma dinâmica diferente. Nesse caso, são acolhidas – não só atendidas – pessoas em situação de violência de direitos e com rompimento de vínculo familiar. Somente municípios com mais de 50 mil habitantes (médio porte e acima) podem ofertar esse serviço, assim cabe aos estados a oferta nos municípios até esse porte populacional. Para tanto, podem fazê-lo de forma direta ou indireta, por meio de Organizações da Sociedade Civil (OSC) ou por consórcios intermunicipais.

As autoras mostram que aqui o resultado é similar ao anterior, já que do total de 5.768 serviços de acolhimento ofertados no Brasil, somente 130 são

vinculados aos estados. Sendo que, destes, 74,6% são ofertados em municípios de médio porte. Assim, produziu-se um cenário onde “cerca de três quartos dos municípios de pequeno porte I (2.831 municípios), os quais deveriam estar vinculados a serviços estaduais, ainda não possuem oferta estadual referenciada desse serviço” (LICIO; PALOTTI; MENESES, 2023, p. 531).

Promoção social

Cultura

Não foram encontrados estudos que tratam sobre a atuação dos estados nas políticas culturais, por isso nos limitamos a dizer que o Sistema Nacional de Cultura (SNC), instituído pela lei nº 12.343 de 2012, objetiva a integrar os entes federados no incentivo e acesso à cultura, mas também romper com irregularidade das políticas culturais que se renovam a cada novo ciclo eleitoral (BIANCHI; GALVÃO; ADAMCZYK, 2021). A gestão do SNC é composta pelo órgãos de culturais de cada um dos entes federados que devem apresentar em sua estrutura: órgão gestor, conselho de política cultural, sistema de financiamento da cultura, comissão intergestora, sistemas setoriais, sistema de informação e indicadores, programa de formação na área cultura, plano cultural e conferência de cultura. Importa ressaltar que, no âmbito das comissões intergestores, a tripartite ainda não foi criada, enquanto que a bipartite existe apenas em algumas UFs (BIANCHI; GALVÃO; ADAMCZYK, 2021).

Educação

Para o caso da educação, a Constituição Federal de 1988 apresenta uma configuração federativa no qual a União é responsável pela coordenação da política a nível nacional e pela oferta do ensino superior; os estados são responsáveis pela oferta do ensino médio e têm responsabilidades suplementar na garantia de oferta do ensino fundamental, que é também uma responsabilidades dos municípios, assim como o ensino infantil.

Com isso, além de garantir a oferta do ensino médio, os estados também podem tanto gerir o ensino fundamental, por meio de escolas estaduais, quanto se concentrar na cooperação com os seus municípios para garantir que eles consigam atender a demanda por vagas e pela qualidade do ensino. Essa cooperação, na CF/88, é reconhecida como regime de colaboração.

Licio e Pontes (2020) analisando dados de 2015 demonstram que, para os anos iniciais (1º ao 5º ano), em nível nacional, a oferta é prioritariamente realizada por municípios. Já para os anos finais (6º ao 9º ano) há equilíbrio na oferta entre município e estados. Por conseguinte, advogam que é “[...] nesse âmbito que a ação de coordenação estadual pode ser mais relevante, no sentido de reduzir

disparidades de acesso e garantir padrão mínimo de qualidade da oferta no seu território, independentemente do ente responsável pela sua oferta” (2020, p. 394).

Segatto e Abrucio (2016) contribuem para o tema ao demonstrar que em alguns estados (como no Ceará) houve um acentuado processo de municipalização do ensino fundamental, enquanto que outros não. A esse respeito, eles dizem que “essa heterogeneidade de redes não encontra paralelo em outras políticas sociais” (2016, 420). Nessa conjuntura, torna-se evidente, que a ausência de um sistema de políticas públicas para educação confere aos estados maior discricionariedade para tomada de decisão sobre a organização do ensino em suas UFs.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto tentamos elucidar a forma como os estado vem atuando nas políticas sociais brasileiras. Para isso apresentamos um breve histórico sobre o desenvolvimento da cidadania, na visão de T. H. Marshall, e dos regimes de bem-estar social estudados por Esping-Andersen. Também traçamos uma síntese sobre o início do desenvolvimento do sistema de políticas sociais no Brasil, cujas características o faziam semelhante aos regimes de bem-estar social conservadores, até chegar na Constituição Federal de 1988 que, em uma mudança de paradigma, abrange o sistema de proteção social brasileiro para um sistema de seguridade social, marcado por uma maior desmercadorizado e universalização dos direitos

Além disso, com base na produção bibliográfica brasileira, apresentamos o papel que os estados têm desenvolvido em diversas políticas sociais. Nelas, o seu papel é complementar à atuação dos municípios, mas importante, já que, como vimos, em algumas unidades federativas são os estados que assumem o protagonismo.

Na política de saúde, esse é o caso, por exemplo, principalmente, do Acre, Tocantins, Amapá e Roraima, onde os estados assumem a gestão e oferta dos serviços de MAC. Na política de assistência social, embora a relevância da atuação dos estados seja mais objetiva, pois precisam atuar junto aos municípios de até 50 mil habitantes, existem poucos casos de empenho estadual, o que enfraquece a possibilidade de garantia plena dessas políticas.

Na política cultural, não foram localizados trabalhos que explorem a atuação dos estados, porém essa parece ser uma característica não só desse ramo de pesquisa, mas mais relacionada à produção de estudos sobre o Sistema Nacional de Cultura. Por fim, na política educacional é onde encontramos a maior variedade de formas de sua atuação, posto que em algumas UFs o governo estadual atua ofertando os anos finais do ensino fundamental – além do ensino médio – enquanto que em outras, ele atua em cooperação com os seus municípios.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. RBCS, Vol. 14, nº 40, junho/99, p. 111-141.

_____; VAZQUEZ, D; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, Editora FGV, 2014. p. 145-171.

BIANCHI, L.; GALVÃO, C.; ADAMCZYK, W. Integração municipal ao sistema nacional de cultura: uma análise exploratória do período de 2012-2021. Brasília: ENAP, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BOTELHO, L.; CUNHA, C.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. Gestão e Sociedade, Belo Horizonte, 2011, v. 5, n. 11, p. 121-136.

CASTRO, C. *et al.* Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota técnica nº 11. Brasília: IPEA, set. 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 24, p. 85-116, set. 1991. FapUNIFESP (SciELO).

LICIO, E.; PALOTTI, P.; MENESES, A. Heterogeneidade como regra: provisão estadual de serviços de educação, saúde e assistência social. In: PALOTTI *et al.* E os estados? federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

_____; PONTES, P. Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: coordenação intergovernamental importa?. In: JACCOUD, L (Org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020. p. 387-412.

MARSHALL, T.; BOTTOMORE, T. Cidadania e Classe Social. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

SEGATTO, C.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. Revista Brasileira de Educação, [S.L.], v. 21, n. 65, p. 411-429, jun. 2016.

SINGER, P. Direitos Sociais: cidadania para todos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. (Orgs.). História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2014.