

UM LEVANTAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO SOBRE AS CAPACIDADES ESTATAIS E A GOVERNANÇA

Felipe Faria Pereira¹; Luciléia Aparecida Colombo²

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como propósito realizar um levantamento bibliográfico sobre dois conceitos das políticas públicas: o da governança e das capacidades estatais. Tal levantamento será essencial para fornecer subsídios para o projeto de pesquisa da orientadora, que tem foco na pesquisa sobre as políticas públicas de saúde em perspectiva nacional comparada. Consideramos como pano de fundo deste projeto o federalismo brasileiro e as suas peculiaridades locais, especialmente as remodelações promovidas pela Constituição de 1988, cuja principal característica foi a grande descentralização que conferiu a estados e municípios um aumento em suas prerrogativas sociais, seguida de uma maior participação do poder local no processo decisório das políticas públicas. Como salientam Grin e Abrúcio (2017):

A consolidação de esferas locais com responsabilidades delimitadas por serviços e políticas públicas foi o meio encontrado para equacionar soberania do Estado com a divisão de competências entre unidades territorialmente constituídas”. Selecionar o federalismo como pano de fundo deste projeto foi uma opção com o intuito de contextualizar a maneira disforme como este evoluiu no caso brasileiro (GRIN; ABRÚCIO, 2017).

Entendemos que a característica mais importante de nosso federalismo é a grande desigualdade regional observada entre as regiões sudeste e nordeste do Brasil, a qual, historicamente exigiu a intervenção do Estado para conter seus efeitos nocivos. Como ressaltam Colombo e Gileno (2019), essas assimetrias são antigas e manifestam distintos desenhos institucionais no decorrer dos períodos históricos, visto que pautaram o debate sobre as políticas públicas na promoção do desenvolvimento regional. A pertinência assumida pelo tópico do desenvolvimento regional nas diferentes agendas públicas deve-se ao fato de que a superação das desigualdades econômicas, sociais existentes entre os Estados Federados era assunto relevante para o planejamento governamental, especialmente a partir dos anos 50. O reconhecimento público de nossas assimetrias regionais impulsionou a criação de mecanismos

¹Graduando em Administração Pública pela UNESP, ff.pereira@unesp.br

²Orientadora pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e-mail: lucileia.colombo@unesp.br

para solucioná-las, amenizá-las ou simplesmente para os governos inserirem a temática em suas agendas com o intuito de obter retorno político satisfatório (COLOMBO; GILENO, 2019).

Uma segunda característica do federalismo brasileiro é a oscilação entre períodos de centralização e de descentralização, respectivamente pelo período militar e pela redemocratização. Essas alterações promovidas no desenho federativo brasileiro impactaram no desenho das políticas públicas implementadas ao longo dos anos, especialmente porque atualmente temos um cenário de revalorização dos entes subnacionais como atores políticos fundamentais, tanto para a formulação como para a implementação destas políticas. Esta reestruturação das relações intergovernamentais promovidas especialmente pela Constituição de 1988 foi responsável por retirar uma parcela do protagonismo do Governo Federal e transferi-lo para estados e municípios. Com a Constituição de 1988, observamos uma grande descentralização e inovações importantes na área de saúde, a linha de atuação deste trabalho.

Em 1986, com a formação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), impulsionou-se o movimento ocorrido nos anos posteriores, ampliando o acesso universal à saúde para todos os cidadãos. Deve-se enfatizar que, juntamente com a descentralização de competências, os municípios passaram a ter a responsabilidade pela formulação e implementação de algumas políticas públicas. No novo arranjo federativo de 1988, a autonomia dos governos municipais também permitiu a execução de políticas sociais como a Saúde, Educação, Assistência Social, promovendo uma complexificação, seguida da necessidade de readequação do quadro técnico e burocrático destes municípios (GRIN; ABRÚCIO, 2019).

Inicialmente, os estudos sobre capacidades estatais estavam focados na área de sociologia política, com expoentes como Cingolani (2013), que buscava identificar o papel do Estado no desenvolvimento, como parte da agenda governamental; uma segunda geração de estudos parte do ponto da autonomia do Estado, a partir de uma tradição weberiana, com o enfoque na coerção estatal como garantia do fortalecimento estatal para implementar metas e oferecer aos grupos sociais as benesses deste planejamento (TILLY, 1975; EVANS, 2011; EVANS, RUESCHEMAYER, SKOCPOL, 1985).

Atualmente, os estudos de capacidade estatal se concentram na análise dos arranjos que possibilitam ao Estado identificar os problemas e propor soluções, a partir da formulação e da implementação das políticas públicas. Autores como Gomide e Pires (2014), Gomide e Boschi

(2016) e Celina Souza (2017) ressaltam a importância de definir claramente o que é capacidade estatal e para quem ela está direcionada. Grin, Demarco e Abrúcio (2021) advertem que o conceito não pode ser abstrato, ao contrário: ele deve ser concebido como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando a superar restrições impostas pelo ambiente governamental e social, a fim de alcançarem os objetivos políticos e de política pública, gerar valor social e fornecer bens públicos (GRIN; DEMARCO; ABRÚCIO, 2021, p. 45).

Este projeto se localiza especificamente nos estudos de Hanson e Sigman, (2020) e de Soifer (2008), que consideram a capacidade estatal a partir de três conjuntos de fatores: capacidades materiais, efeitos gerados na sociedade e territorialidade. Como a ação estatal é irregular em todos os territórios de um país, algumas políticas públicas são melhores desenvolvidas em algumas localidades do que em outras. E é a partir deste ponto da literatura que pretendemos avançar, analisando em que medida essas diferenças regionais e federativas, em um país altamente desigual como o Brasil, exercem interferência na implementação das políticas de saúde.

2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste plano de trabalho é realizar um amplo levantamento bibliográfico sobre o tema da governança e das capacidades estatais. Para tanto, como objetivos secundários, a pesquisa se dedicará:

- Analisar como a bibliografia localizada na área de ciência política aborda o conceito de governança e capacidades estatais;
- Analisar como esses conceitos podem ser empregados em várias políticas públicas, como as de Saúde, em especial;
- Verificar em que medida estes conceitos podem indicar a existência de disparidades regionais no Brasil, dado que este fenômeno é histórico.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Esta é uma pesquisa qualitativa, que conta com a utilização de material de fonte primária e secundária, especialmente os artigos científicos e trabalhos acadêmicos sobre o

tema. Também será consultado o banco de dados do DATASUS, especialmente as informações de Saúde, disponível em: <http://siab.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0601>

Neste banco de dados, após o recolhimento destes, a análise será feita especialmente através dos municípios e como eles estão ofertando as políticas de saúde, considerando:

1 – capacidade de cumprir as regras próprias, sendo autônomas de outras instituições; 2 – capacidade de utilização do orçamento de forma responsiva; 3 – capacidade de formular políticas públicas; 4 – capacidade de implementar políticas; 5 – capacidade de articulação política para promover a cooperação com outras instituições; 6 – capacidade de determinar de forma clara os objetivos e a condução da política para a execução dos programas; 7 – capacidade burocrática, com pessoal especializado para a formulação e implementação; 8 – capacidade de determinação de tempo previsto para a execução das políticas; 9 – capacidade de geração de accountability.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados mostram que a capacidade do Estado varia drasticamente entre os municípios brasileiros, afetando diretamente a implementação das políticas de saúde. No Norte e Nordeste, a escassez de recursos técnicos e humanos ainda é um grande desafio, tornando mais difícil a autonomia e a efetivação dessas políticas. Já nas regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste, há mais estrutura e clareza na execução, garantindo um desempenho melhor. Essas diferenças regionais acabam impactando diretamente a eficiência do sistema de saúde no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que a descentralização do poder estatal impactou diretamente nas políticas públicas estatais, dando maior autonomia para os estados e municípios, que, em um país desigual como o Brasil vem impactando em diversas políticas públicas.

Por fim, aqui se coloca a relevância de repensar o pacto federativo, bem como de encontrar soluções inovadoras para os problemas de coordenação intergovernamental, impulsionar estudos recentes para dinamizar as capacidades estatais a partir das observações sobre o princípio da governança.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Educação Tutorial (PET MEC), à Pró-Reitoria de Graduação da UNESP, à Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara e a professora orientadora Luciléia Aparecida Colombo.

REFERÊNCIAS

- GRIN, J. E. ABRUCIO, L. F. **O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas?** Anais XIII Congresso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho, Buenos Aires, 2017.
- COLOMBO, L. A.; GILENO, C. H. **Federalismo Brasileiro e Desenvolvimento Regional: As Agendas Governamentais Brasileiras**, Revista TOMO, 0(35), 2019
- CINGOLANI. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, n. 53, 2013.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. New Jersey: Princeton Press, 1995
- TILLY, C. **The Formation of National States in Europe**. Princeton University, 1975.
- GOMIDE, A.de Á.; SILVA, F. de S.; PIRES, R. R. C. **Capacidade estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.
- GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R.R. (org). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- SOUZA, C. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro 51(1):27-45, jan. - fev. 2017.
- GRIN, E.; ABRÚCIO, F. L.; DEMARCO, D. J. (Orgs). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
- HANSON, J. K.; SIGMAN, R. **Leviathan’s latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research**. Journal of Politics, forthcoming, 2020.
- SOIFER, H. D. **State infrastructural power: conceptualization and measurement in empirical analysis**. Studies in comparative international development, n. 43, p. 231-251, 2008.