



## **Políticas públicas e sociais e superação de desigualdades: uma revisão teórica**

*Irineu Francisco Barreto Junior<sup>1</sup>*

### **Resumo:**

O artigo discute posições analíticas e teóricas sobre o processo de reestruturação e reforma das políticas sociais no Brasil e sua efetividade como indutoras de redução de desigualdades socioeconômicas.

**Palavras-Chave:** políticas sociais; reforma do estado; desigualdade socioeconômica.

### **Abstract:**

The article argues analytical and theoretical positions about the reorganization process and reform of the social politics in Brazil and yours effectiveness as inductive of reduction of inequalities social and economic.

**Key Words:** social politics; reform of the state; inequalities social and economic.

---

<sup>1</sup> Professor de Sociologia e Metodologia da Pesquisa Científica do Mestrado em Direito da Sociedade da Informação e dos cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* em Direito da FMU – São Paulo. Analista de Pesquisas da Fundação Seade, São Paulo. Doutor em Ciência Política pela Pontifícia

## **Introdução**

O acompanhamento do debate teórico sobre as políticas públicas e sociais no Brasil revela que, entre a década de 90 e o início dos anos 2000, houve um deslocamento no foco principal dessa discussão: enquanto na década de 90 predominavam temas como descentralização e reforma do Estado – através dos quais se procurava estabelecer um modelo estatal mais eficiente e eficaz para a gestão e execução das políticas públicas –; nos anos 2000 essa questão foi, ao menos parcialmente, superada, ao ser priorizada, na agenda de debates, a adoção dessas políticas enquanto instrumento de combate às profundas desigualdades socioeconômicas e como enfrentamento da pobreza.

Serão discutidas, neste artigo, posições analíticas e teóricas sobre o processo de reestruturação e reforma das políticas sociais no Brasil e sua efetividade como indutoras de redução de desigualdades socioeconômicas. Toma-se, como contraponto, a racionalidade neoliberal para a qual a ação estatal atua em sentido inverso, produzindo ineficácia e clientelismo que oneram, pesadamente, o cidadão que procurava socorrer.

## **Políticas Sociais e a Superação de Desigualdades**

Nesta seção do texto, discutem-se posições analíticas e teóricas sobre o processo de reestruturação e reforma das políticas sociais nos países da América Latina e, em particular, no Brasil, e sua efetividade na superação de desigualdades socioeconômicas. Segundo Mota (2006), durante muito tempo presumiu-se que a modernização do setor público brasileiro ocorreria naturalmente em razão do avanço da democracia, a partir da década de 80 e do processo de redemocratização das instituições políticas e da prática pública. Pondera o autor, porém, que apenas a prática da democracia sem uma revisão contínua e permanente das práticas administrativas e de gestão não ocasionariam o desenvolvimento almejado.

Sobre as práticas administrativas e de gestão do setor público, a análise de Tapia e Henrique (1995) revela que o debate sobre políticas sociais e seu reordenamento na América

Latina esteve, na década de 90, crescentemente dominado por questões que associam a adequação do gasto e de seu financiamento às necessidades de ajuste fiscal. Isto significaria, segundo os autores, um deslocamento das preocupações dominantes nos processos de democratização, em que o reordenamento das políticas sociais estava diretamente ligado à participação (popular) e à gestão democrática e ao ajustamento da estrutura de gasto e financiamento à geração de igualdade e proteção social com claras tendências universalistas. Segundo Boron (2003), esta nova configuração das políticas sociais encontra-se submetida a toda uma nova configuração do Estado nos países da América Latina, cuja reforma se basearia em quatro “pilares”, a saber: redução das barreiras comerciais ao comércio e investimento estrangeiro; privatização dos ativos estatais; desregulamentação da vida econômica; e adoção de uma série de medidas para implementar uma dura disciplina fiscal e monetária, impondo restrições ao investimento e ao gasto público.

Análise bastante crítica sobre o desenvolvimento do arranjo institucional das políticas sociais pode ser encontrada em Behring (2003), que defende a hipótese de que, “durante o período em análise, o país esteve diante de uma contra-reforma do Estado, que implicou um profundo retrocesso social, em benefício de poucos”. Segundo a autora, ao abandonar a perspectiva clássica do *welfare state*, os Estados nacionais, incluindo o Brasil, restringem sua ação ao custeio de obras de infra-estrutura sobre as quais não há interesse de investimento privado, à aplicação de incentivos fiscais, à garantia de escoamentos suficientes, e à institucionalização do processo de liberalização e desregulamentação em nome da competitividade das suas economias.

Boron (2003) lembra ainda que o Banco Mundial dedicou-se fortemente a defender a idéia do novo papel do Estado e sua reforma para os países da periferia e no resultado positivo que certamente seria verificado nos países emergentes. O Banco Mundial revestiu a palavra reforma, como é comum na tradição filosófica Ocidental, de um caráter progressista e em direção de maior liberdade e igualdade. Porém, ainda segundo Boron, as reformas do Estado que ocorreram na América Latina moveram-se na direção contrária e, por isso, seria mais correto dizer que houve um processo de contra-reforma, de destruição dos aparatos estatais e das políticas sociais, o que resultou em redução da cidadania.

Essa crítica é centrada na série de medidas liberalizantes e desregulamentadoras da economia adotadas pelos países periféricos, na década de 90, por orientação de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, e que se tornaram conhecidas como *Consenso de Washington*. Nos acordos de refinanciamento de suas dívidas e de obtenção de novos empréstimos, os países periféricos aderiram ao receituário que preconizava, entre outros aspectos, a obtenção contínua e gradualmente elevada de superávits primários em suas contas externas, para saldar os vencimentos de dívidas internas e externas e equilibrar as contas públicas. Nesse cenário, as políticas sociais caracterizam-se como gastos públicos e fazem parte do cômputo total das contas nacionais, objeto de auditoria e controle diante dos acordos firmados entre os Estados periféricos e os organismos internacionais.

Novamente mencionando Behring (2003), no cenário de implantação de medidas inspiradas pelo Consenso de Washington, as políticas sociais são analisadas por um discurso meramente ideológico, que as caracteriza como paternalistas, geradoras de desequilíbrio fiscal, causadoras de custo excessivo do trabalho e que devem ser acessadas via mercado, perdendo, assim, segundo a autora, sua marca de direitos sociais, conforme preconiza a Constituição Federal e todo o ideário que levou à construção, por exemplo, do Sistema Único de Saúde.

Esse posicionamento ideológico procura a desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais, assim como sobre seu financiamento, orientando-as para focalização e mobilização da sociedade através de ações individuais e voluntárias, além de oferecer estímulos para a procura de novos modelos de gestão, especialmente através de parcerias entre Estado, mercado e sociedade civil, como as organizações não-governamentais prestadoras de serviços de atendimento que, na área da Saúde, encontram seu formato nas organizações sociais.

Para ilustrar esse processo, Boron toma como exemplo o que aconteceu com a educação superior, que pode também ser verificado nas mais diferentes áreas das políticas sociais. Ao assistir a ampliação do ensino superior privado, os países da América Latina viram a educação superior se converter num serviço, que termina sendo um bem como um automóvel qualquer. No momento em que se perde a batalha ideológica e se aceita que a educação, a saúde e a seguridade social deixam de ser um direito e se transformam em bens, a conclusão inexorável é que bens se compram e se vendem no mercado, e as regras que regem o mercado e a sua lógica nada têm a ver com as regras da democracia e dos direitos sociais (Boron, 2003).

Para Cohn (2000), em análise sobre o mesmo período, prevalece a contraposição entre a política econômica e a social, embate no qual se estabelece o ditame absoluto da economia sobre as formas de o país gerir a questão da pobreza e das desigualdades sociais, além de uma contradição de base entre a política de ajuste e de estabilização econômica adotada pelo governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país. No mesmo sentido aponta o diagnóstico proferido por Braga e Barros Silva (2001), para quem houve uma específica e perversa relação entre política econômica e política social nos anos 90 e que não seria exagero afirmar que essa política econômica é incompatível com o desenvolvimento de uma política social que assegure a qualidade de vida e que não seja comprometida pelas instabilidades, crises e desigualdades promovidas pela dinâmica econômica capitalista.

A submissão da política social à econômica geraria um cartel de ações que não combatem efetivamente a desigualdade, uma vez que, diante das restrições orçamentárias para a intervenção pública e a oferta de serviços universais, esse cartel priorizaria e investiria majoritariamente em políticas voltadas aos segmentos mais pobres da sociedade: a citada *focalização das políticas sociais*, traduzida na universalidade apenas de um conjunto básico de serviços sociais, como aqueles preconizados nos programas de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde da Família, gerando seletividade nos níveis mais complexos das redes de serviços.

Dessa maneira, ainda segundo Cohn (2000), a questão social é reduzida à questão da pobreza e as políticas sociais à questão da parca disponibilidade de recursos orçamentários para o setor, arranjo no geral associado ao posicionamento ideológico anteriormente apontado por Behring e que classifica os serviços públicos estatais como perdulários, paternalistas, ineficientes e caros e não o provedor dos direitos sociais básicos e da cidadania. O principal entrave que esse modelo apresenta é o de não enfrentar o principal problema do Brasil, que é a desigualdade, o que implicaria não apenas a adoção de políticas focalizadas de combate à pobreza, mas também sua superação, através de mecanismos diretos ou indiretos de distribuição de renda.

Novamente mencionando Braga e Barros Silva (2001), a política econômica de estabilidade de preços – marca da década de 90 e que não apresenta perspectivas de mudança em cenário mais recente –, além das reformas liberalizantes e desreguladoras/desregulamentadoras, não deixou espaço para uma política social vigorosa ao negar o estabelecimento de uma base

fiscal sólida, estabilidade de financiamento, remuneração adequada dos serviços públicos, manutenção de investimentos e inovação nos aparatos públicos, ao mesmo tempo em que deteriora a situação social e eleva a demanda por serviços públicos. Não é possível negar que o sistema de políticas sociais universalistas implementado no Brasil pós-Constituição de 1988, apesar do imenso avanço na construção de um arranjo institucional, regulador e norteador dessa política, também padece desses males.

Discutindo o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, Costa (2001) aponta que essa agenda teve uma relação direta com a percepção generalizada sobre o déficit de eficiência e de responsabilização da política social, agravada pela baixa definição dos papéis para os níveis de governo que atuam no setor (União, Estados e Municípios). Tal descentralização teve como diretriz aumentar essa eficiência, aproximando o gestor da política do cidadão e criando mecanismos para o controle público e social, a definição das prioridades locais e a melhor fiscalização e controle da aplicação dos recursos próprios municipais e recebidos através de transferências intergovernamentais para inversão em saúde. Essa aproximação se daria com a municipalização das políticas; o maior controle público ocorreria por meio da criação dos conselhos municipais, com composição entre a sociedade civil e o poder público municipal, prestadores de serviços e trabalhadores.

O gestor estadual, segundo Costa (2001), foi aquele que sofreu o maior impacto no processo de descentralização, ao ter seu papel original de executor de ações e de contratante de serviços substituído por uma função de coordenação, apoio e regulamentação do sistema estadual de políticas sociais. O Banco Mundial, de acordo com Costa, sugere um conjunto de ações para o gestor estadual para aprimorar e fortalecer suas funções de articulador regional de políticas:

- desenvolver um modelo equitativo de distribuição de recursos entre municipalidades ajustando os modelos de distribuição per capita e o baseado na produção de serviços;
- fortalecer a utilização compartilhada de serviços de referência entre municípios para promover economia de escala e estimular as oportunidades de especialização municipal, entre os quais os consórcios intermunicipais;
- estimular a definição de prioridades nas intervenções;

- estabelecer combinação de preços, orçamento global e outros instrumentos para a definição de prioridades pelos gestores locais, considerando que as transferências intergovernamentais tendem a ser de fundo a fundo;
- estudar a ineficiência alocativa devido à ausência de estratégias de intervenção;
- planejar os investimentos futuros em incorporação tecnológica e equipamentos de acordo com as novas funções na gestão de custos do governo federal e estadual;
- estimular que as organizações e serviços públicos sejam mais autônomos e responsabilizáveis, introduzindo mecanismos de flexibilidade nas relações de trabalho, contratos de gestão e competição para a prestação de serviços específicos demandados pelo gestor (Word Bank *apud* Costa, 2001).

Sobre o processo de descentralização, o autor conclui que são poucas as evidências de que ela tenha afetado de modo negativo a qualidade dos serviços, de que a municipalização tenha causado negligência de mecanismos de responsabilização dos governos locais ou mesmo de que ela possa ter produzido uma crise de legitimidade do sistema público. O processo, na verdade, teria fortalecido os governos municipais, ampliado a capacidade de gestão em função das novas responsabilidades, aumentado a força de trabalho, a oferta de serviços e induzido a um maior comprometimento de recursos do orçamento municipal, segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Saúde de São Paulo (*apud* Costa, 2001).

É possível sintetizar a concepção crítica, discutida neste artigo, sobre o resultado do processo de reforma do Estado e da ineficácia das políticas sociais como indutoras da redução da desigualdade, através da análise de Boron (2003) sobre o processo de redemocratização dos países da América Latina nos últimos vinte anos. Nessa visão, governabilidade nada mais é que um eufemismo que equivale a tranquilizar os mercados. Portanto, mais do que uma associação entre ordem política e democrática com sustentação da ordem econômica, existe hoje uma “fetichização” das regras do jogo democrático num tipo de jogo político que prescinde os conteúdos substantivos da ordem democrática enquanto projeto de governo que produza a superação das condições de exploração e desigualdade realmente presentes (Boron, 2003).

## O Contraponto Neoliberal

É necessário salientar, porém, que essa visão sobre o tema das políticas públicas baseada na defesa do *Welfare State* não é única, existindo também a idéia clássica filiada ao pensamento neoliberal de que, segundo Gonçalves (2004), com a crise do Estado iniciada na década de 70, a ação do Estado de Bem-Estar Social atua no sentido inverso daquilo que se propõe. Ao procurar proteger os cidadãos, o Estado, aparentemente benfeitor, acaba produzindo ineficácia e clientelismo, pesadamente pago pelo mesmo cidadão que procurava socorrer. Ainda segundo Gonçalves, nessa visão os grande males e pecados do Estado intervencionista seriam os seguintes:

- a excessiva regulação legislativa e a intervenção estatal enquanto produtor e regulador econômico confundiriam os sinais emitidos pelo mercado, provocando o emprego irracional dos recursos materiais e o empenho subjetivo dos agentes econômicos;
- o Estado seria transformado em instrumento dos grupos de pressão que tentam firmar seus privilégios, utilizando o discurso demagógico das políticas sociais;
- o crescimento das despesas públicas levaria ao aumento das necessidades financeiras dos governos através do endividamento ou da emissão de moeda;
- o aumento da carga tributária poderia provocar efeitos indesejáveis que se propagariam pela falta de estímulo ao trabalho, evasão e fraudes fiscais e estímulo à economia informal.

Para sintetizar o pensamento neoliberal e sua visão sobre a intervenção estatal na economia, Gonçalves afirma que os neoliberais, ao criticarem o Estado do Bem-Estar Social, não estão defendendo pura e simplesmente seu desmantelamento, uma vez que são inegáveis os efeitos da economia sobre a sociedade e os indivíduos e um mínimo de intervenção estatal é aceito desde os tempos de Keynes, e nem deixando de oferecer alternativas de política social.

A questão-chave para os neoliberais seria, portanto, o papel do Estado na condução das políticas públicas. Críticos contumazes da ineficiência estatal defendem a transferência aos indivíduos, através do mercado, das tarefas de realizar políticas públicas. Não se trata, portanto,



de eliminar políticas públicas, nem mesmo de retirar do Estado seu papel de defini-las. A diferença com o *Welfare State* é que, neste, o Estado é o produtor-realizador das políticas públicas, enquanto no Estado neoliberal é o indutor-provedor delas. Nas duas conformações, porém, caberia ao Estado elaborar e definir as políticas públicas e, no modelo neoliberal, essa ação poderia acontecer, entre outras alternativas, através da criação de um imposto de renda negativo (Friedman *apud* Gonçalves, 2004) que substituiria a promoção estatal de políticas sociais por um instrumento de transferência de rendas que permitiria aos indivíduos adquirirem no mercado o serviço que melhor atendesse às suas necessidades, reduzindo o desperdício nos gastos sociais.

Para Friedman, citado por Gonçalves, a individualização do acesso ao bem público, substituindo um mecanismo de manifestação de preferências (as decisões políticas) por outro mais eficiente e confiável (o mercado), aumentaria a competitividade e diminuiria a indesejável esfera de atuação do Estado. Em suma, esvazia-se a dimensão política das políticas sociais.

### **Considerações Finais**

Vislumbram-se, dessa maneira, duas visões antagônicas; aquela que valoriza a ação do Estado como agente indutor do processo de promoção das políticas sociais e, por consequência, da redução das desigualdades verificadas nos países da América Latina; e outra que propugna a redução do Estado e a liberdade dos indivíduos de procurarem no mercado os serviços de saúde, educação, previdência, enfim, as políticas sociais, mesmo que para isso tenham sua renda complementada pelo agente público. As duas perspectivas denotam diferentes visões ideológicas sobre a política, o tamanho do Estado e a relevância da ação estatal. Porém, a maior diferença que pode ser evidenciada entre as duas perspectivas é que, na primeira, mesmo se considerando os problemas e limitações da ação do Estado nos países da América Latina nas décadas recentes, aposta-se na politização das políticas sociais, ao remetê-las para o *locus* próprio da política, que é o Estado. A segunda perspectiva esvazia o conteúdo e o significado político das políticas públicas, ao remetê-las ao mercado e à ação dos indivíduos, à escolha pessoal e à aquisição dos serviços de saúde e educação, por exemplo, como mercadorias comuns submetidas à lógica da oferta e da procura.

Uma concepção de políticas sociais que as pressuponha como redutoras de desigualdades, promotoras da equidade, reparadoras de injustiças sociais históricas, como as verificadas no Brasil, não pode prescindir do papel estratégico do Estado como condutor e promotor dessas políticas, sendo o Estado visualizado no Brasil como União, Estados e municípios, entes públicos por excelência, para os quais ocorrem pleitos para a escolha dos governantes e que conforme a Constituição Federal e demais diplomas legais e institucionais brasileiros, são os responsáveis pela definição e execução dessas políticas. O que se verifica, na história recente, é que quanto maior o grau de politização na formulação e no desenho do arranjo institucional das políticas sociais, melhores foram os resultados dessa política para a população brasileira, tais como os processos da Assembléia Nacional Constituinte e da regulamentação do Sistema Único de Saúde. Como o Estado é o *locus* privilegiado do embate político e da disputa, manter a política social adstrita à sua esfera permite que a sociedade possa participar desse embate de forças. Além disso, mesmo que esporadicamente, garantir que políticas mais favoráveis e benéficas sejam promovidas pelo ente público é a única maneira de associar democracia e ação estatal, ou, como apontaria Cohn (2003), promover a ampliação da democracia política e social como diretriz para a rearticulação das relações entre Estado e sociedade civil, trazendo para o centro do debate as discussões sobre igualdade, justiça, e solidariedade, num processo de consolidação e ampliação da esfera pública.

A perspectiva neoliberal, ao esvaziar as políticas sociais do componente político, parece acreditar numa racionalidade esvaziada de conflitos, de luta por interesses antagônicos num cenário de recursos escassos, como é a realidade dos países latino-americanos nas últimas décadas, além de cercear a capacidade da sociedade civil, organizada ou não, de participar do processo decisório de implementação e oferta de serviços públicos. O conflito é inerente ao processo de condução de políticas sociais. A despolitização verificada no pensamento neoliberal, na verdade, oculta um pressuposto ideológico que defende a redução do tamanho do Estado para assegurar um *status quo* e evitar que setores ou grupos da sociedade paguem um preço maior para que as desigualdades sociais sejam combatidas através da intervenção estatal, fortalecendo um discurso muito disseminado no senso comum que condena a ação pública e sua ampliação. Dessa maneira, as vertentes reducionistas da ação estatal, de certa forma, recusam a característica inerente ao Estado, que vem a ser a política, constituindo a desmobilização e a despolitização do

social e a retração das instituições políticas, o que certamente é prejudicial ao processo de políticas públicas e suas finalidades precípuas.

### **Referências bibliográficas:**

ARRETCHE, M. T. S.. O sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v.11, n.3, jul-set 1997.

BARRETO JR., I. F. *Poder Local e Política: a saúde como locus de embate na cidade de Santos – SP*. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, PUC-SP, São Paulo: 2005.

BRAGA, J. C. de S.; BARROS SILVA, P. L. A mercantilização admissível e as políticas públicas inadiáveis: estrutura e dinâmica do setor saúde no Brasil. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. *Brasil: Radiografia da Saúde*. Campinas: Unicamp, 2001.

BEHRING, E. R. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BORON, A. A. El Estado y las reformas Del Estado orientadas al mercado: los desempeños de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, N. R.; Wanderley, L. E. (orgs.). *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez: PUC-SP, 2003.

COHN, A. Descentralização, cidadania e saúde. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v.6, n.4, out-dez 1992.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais no governo FHC *Revista de Sociologia da USP Tempo Social*, São Paulo: Edusp, v11, n.2, fevereiro de 2000.

\_\_\_\_\_. Estado e Sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – Abrasco, v.8, n.1, 2003.

COSTA, N. R. A descentralização do sistema público de saúde no Brasil: balanço e perspectiva. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. Brasil: Radiografia da Saúde. Campinas: Unicamp, 2001.

GONÇALVES, A. *Políticas públicas e a ciência política*. Santos: mimeo, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise (9)*. Brasília: Ipea, agosto de 2004.

KRAWCZYK, N. R.; Wanderley, L. E. (orgs.). *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez: PUC-SP, 2003.

MOTTA, P.M. Prefácio. In: MARTINS, P.E.M.; PIERANTI, O.P. (orgs.). *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

OLIVEIRA, F. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contexto de desigualdades e descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – Abrasco, v.7, n.3, 2002.

TAPIA, J. R.B. e HENRIQUE, W. Crise, reforma e políticas sociais na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v.10, n.3, jul-set 1996.