

# POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: REFLEXÃO SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS

Johannes Ianik Kopmann<sup>1</sup>

Prof. Me. Pedro L. Cardozo de Medeiros<sup>2</sup>

## RESUMO

Entender a formulação das políticas públicas no Brasil bem como as várias etapas que compõe esse processo é uma necessidade para compreender a relação na teoria e na prática com as políticas sociais. As políticas públicas brasileiras tem sido assunto de pesquisas e estudos por ter seus temas, formatos, objetivos e efeitos diversificados não apenas quando comparados os diferentes Estados nacionais, mas conforme variam os papéis assumidos por determinado Estado no transcorrer de sua história. A política social é abordada como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais, em paralelo existe a questão social, defendida como a busca de composição pelo menos aceitável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente, e a maioria marginalizada que ela sustenta. Entender essa relação é fundamental para a atuação de cidadãos coparticipativos.

**Palavras chave:** políticas públicas, políticas sociais, debate contemporâneo.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao abordar o assunto de políticas públicas muitas definições são utilizadas para exemplificar, Dye (1984) define como “o que o governo decide ou não fazer”. Souza (2006) aborda que a definição mais conhecida é a de Laswell, em que as decisões e análises relacionadas à política pública estão direcionadas para responder às questões: Quem ganha o quê? Por quê? E que diferença faz?

A política social pode ser contextualizada de acordo com Demo (1994) a partir do ponto de visto do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais. Em paralelo a política social existe a questão social, defendida como a busca de composição pelo menos aceitável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente, e a maioria marginalizada que ela sustenta.

---

<sup>1</sup> Graduação em Biotecnologia pela Universidade Tuiuti do Paraná.

<sup>2</sup> Graduado em Ciências Sociais e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Segundo Demo (1994) essa abordagem assume caráter histórico, ou histórico estrutural, ou apenas estrutural da desigualdade social. Seguindo a perspectiva histórica a desigualdade foi algo historicamente inventada, partindo da introdução da propriedade privada e em seguida do trabalho assalariado. Essa explicação explora a abordagem proposta no materialismo histórico e dialético por Marx (1980) em que a burguesia - os donos dos meios de produção - reduz os outros a mero instrumento de acumulação de riqueza, explorando a força de trabalho como mercadoria e expropriando a maior parte do valor gerado pelo trabalhador.

Obviamente, surgem nesse campo muitos argumentos e delimitações discutíveis. Sem devassar a questão, deve ser ressaltado o problema dos grupos com direito a assistência permanente ou emergencial, e destacar a distinção fundamental entre assistência e assistencialismo, ALAYÓN (1995). A discussão sobre assistência estabelece alguns pontos cruciais: é direito devido (estrutural) por questão de democracia e cidadania, a grupos populacionais que não se autossustentam, sendo a forma concreta de realizar o direito à sobrevivência. O direito conjuntural de pessoas ou grupos de vítimas emergência grave, tendo aí a finalidade de recompor as condições normais de sobrevivência. Assistência significa direito à sobrevivência, em sua essência, não se apresentando como estratégia válida de enfrentamento das desigualdades sociais, que só ocorrerá a partir da criação, aplicação e fiscalização de políticas sociais.

Para sistematizar ocorre uma distinção do campo da política social. Ela é dividida de acordo com Demo (1994) em pelo menos três horizontes teóricos e práticos: políticas assistenciais, políticas socioeconômicas e políticas participativas. Tais horizontes se relacionam cada um com as suas particularidades. Do ponto de vista da desigualdade social histórico-estrutural, cabe acentuar que toda política social, para ser efetivamente social necessita atingir a condição concreta de redução da desigualdade. Para combater pobreza, é necessário introduzir outro componente da política social voltados a processos emancipatório para a sociedade civil (AVRITZER, 2012).

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS**

As políticas públicas brasileiras tem sido assunto de pesquisas e estudos por ter seus temas, formatos, objetivos e efeitos diversificados não apenas quando comparados os diferentes Estados nacionais, mas conforme variam os papéis assumidos por determinado Estado no transcorrer de sua história.

Souza (2006) resume política pública como o campo do conhecimento que procura colocar o governo em ação, analisar as ações e quando necessário estudar e propor mudanças referentes as ações. A formulação dessas políticas públicas estão diretamente relacionadas a etapa em que os governos utilizam das suas propostas de campanha e os objetivos que pretendem atingir em programas e ações que visem alcançar os resultados. A autora também destaca a importância de analisar a política pública como um campo holístico, isto é, uma relação que situa diversas unidades em totalidades organizadas. É um campo de estudo formal da ciência política, mas sua abrangência faz com que seja objeto de estudo de outras áreas de conhecimento, que propõem teorias e modelos analíticos. O caráter holístico implica em comportar vários “olhares”. Sendo assim, as políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas.

Um autor que dedica seu estudo para realizar a análise das políticas públicas brasileiras é Frey (1999). Segundo ele, o país está vivenciando mesmo após 20 anos de regime militar um período extremamente dinâmico e agitado, em relação às estruturas institucionais e aos processos políticos. Sendo que em suas análises nem o arcabouço institucional, nem a rede de atores políticos ou os padrões de conduta político-administrativa se consolidaram de acordo com as novas condições democráticas. Assim, as mudanças dos rumos políticos nos governos ocorrem tanto em períodos de transição como no decorrer das gestões, bem como nas próprias instituições políticas. Deste modo, para o estudo das políticas no Brasil “é preciso constatar que a multiplicidade, a volatilidade e inconstância dos arranjos institucionais e dos processos políticos dificultam chegar a afirmações com um grau de generalização maior” (FREY, 1999, p. 26).

Souza (2006) aborda o que é conhecido como “ciclo da política pública”, uma tipologia que assume a política pública como um ciclo deliberativo, com formação de vários estágios e a constituição a partir de um processo dinâmico e de aprendizado. Partindo dessa ótica o ciclo da política pública é constituído dos

estágios: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (Souza, 2006, pag.29). Essa abordagem evidencia a definição de agenda, sobretudo por que algumas questões entram na agenda política e algumas são ignoradas.

A avaliação de políticas públicas não constitui um exercício formal “desinteressado”, à semelhança de um cálculo de custo benefício. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídos elites políticas e burocráticas. Esses valores e noções fornecem os “termos do debate” sobre as políticas, delimitando e circunscrevendo a agenda pública em um determinado momento. (Melo, p.14)

Melo (1996) também analisa a prática brasileira, identificando a evolução da agenda pública do Brasil moderno e identifica o que ele nominou de “sete vidas” nessa trajetória. O Quadro 1 apresenta as perspectivas das etapas dessa evolução.

<b>Evolução da Agenda pública brasileira</b>		
	Princípio organizador das políticas públicas	Efeito esperado das políticas
Primeira Era Vargas (1930-1945)	Interação Social e <i>nation building</i>	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores a área política.
Populismo (1945 – 1960)	Ampliação da participação	Submeter-se as políticas à lógica de mercado político: políticas como moeda de troca política
Crise do populismo (1960- 1964)	Redistribuição	Expansão organizacional do aparelho público das políticas; reformas de base que permitem superar o desenvolvimento social e a estagnação, “socialismo ou subdesenvolvimento”
Autoritarismo burocrático (1964-1967) 1967- 1973	Modernização Conservadora  Crescimento sem redistribuição	Submeter as políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais; desenvolvimento social como <i>trickle down</i> do crescimento.
Distensão e transição (1974-1984)	Redistributivismo Conservador: “Redistribution with Growth” (Banco Mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate político	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais. Com opção moderadamente redistributiva;

Nova República	Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência  Princípio organizador das Políticas Públicas	Redesenhar políticas tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no <i>modus operandi</i> das políticas; eliminação do <i>mistargeting</i> . Efeito Esperado das políticas
Collor	Cesarismo Reformista; reformas como imperativos de “governabilidade”	Reestruturação <i>ad hoc</i> e pouco consistente das políticas; focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas públicas.
Governo FHC	Instituir a Boa Governança; ação pública como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas públicas; restaurar as bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.

Fonte: Melo (1996)

Como pode ser observado no trabalho realizado por Melo (1996) o contexto das políticas públicas no Brasil tem sido historicamente bastante instável. Alguns princípios organizadores do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública. Cada participante e cada processo pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto.

Em relação a como ocorre à definição das agendas Souza (2006) propõe três repostas. A primeira esta relacionada aos problemas, ou seja, problemas entram na agenda quando se assume que deve ser feito algo sobre eles. A segunda resposta tem o foco na política, no sentido de como é construída a consciência coletiva para o enfrentamento de um dado problema, essa construção ocorre a partir do processo eleitoral, em mudanças nos partidos que governas ou em mudanças nas ideologias, o que acaba gerando um processo construído mais por barganha. E a terceira resposta tem relação com os participantes, que são classificados como visíveis e invisíveis, sendo que os visíveis são os políticos, partidos, a mídia, etc. que ficam responsáveis por definir a agenda. E os invisíveis são compostos por acadêmicos e burocracia que são responsáveis pelas alternativas.

Mesmo reconhecendo que grupos de interesses e movimentos sociais se envolvam nas formulações de políticas publicas a influência que cada grupo exerce varia, o que determina essa influência vai depender da tipologia da política formulada

e as coalizões que integram o governo. Quando postas em ação, as políticas públicas são implementadas, sendo então submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. Das variadas definições e modelos sobre políticas públicas, Souza (2006, p. 36) extrai e sintetiza seus elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

### **3 POLÍTICAS SOCIAIS**

Definir políticas sociais é uma tarefa complexa, pois é um termo abrangente, que não tem significado exato, sendo que em princípio todos os tipos de políticas públicas podem ser considerados, de forma direta ou indireta como políticas sociais. Santos (1989) define que “... política social é toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente. Sendo assim, a política social é em realidade uma ordem superior, metapolítica ...”

Nesse sentido, Höfling (2001, p.31) defende que “Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, para a redistribuição dos benefícios sociais” com objetivo de diminuir as desigualdades provocadas pelo desenvolvimento socioeconômico.

A política social é uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. Nesta perspectiva, a política social é uma

gestão estatal da força de trabalho e do preço da força de trabalho. Ressaltamos que entendemos por força de trabalho todos os indivíduos que só têm a sua força de trabalho para vender e garantir sua subsistência, independente de estarem inseridos no mercado formal de trabalho. (MACHADO & KYOSEN, 2000).

Entende-se, portanto, que a política social prima por reduzir as desigualdades entre os indivíduos produzidas pelo sistema. Demo (1994, p.14) pondera que “política social pode ser contextualizada, [...] do ponto de vista do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais.” Para ele as políticas sociais não são meramente casuais, elas são organizadas e projetadas, podendo interferir no processo histórico e mesmo não permitindo que o mesmo ocorra ao acaso.

O autor defende ainda que a política social precisa estar diretamente relacionada com a política econômica, sendo que a maneira mais rápida de inviabilizar é separá-la do mundo econômico, bem como torna o progresso econômico perverso se não assumir o compromisso social desde o início. Sendo que a política social precisa de financiamento e este é proveniente de setores produtivos. Existe uma parcela da população que não consegue por conta própria garantir os requisitos mínimos para sua sobrevivência e para a sua formação como cidadãos.

Sendo que se é necessário também concluir a função essencial de tática de controle e desmobilização, tendo como preocupação essencial a manutenção da ordem vigente. Se, de um lado, conseguiram implantações de espaços públicos notáveis, como o acesso universal a educação básica, à saúde preventiva, à segurança - o que é demonstração relevante da importância do Estado na sociedade e de outro prevalece o horizonte capcioso em termos políticos, porque esse bem-estar social é pago pela submissão política das massas (Marx, Engels 1975)

Neste sentido em termos de política social Demo (1994) destaca dois desafios:

- Defender o lugar do Estado, como serviço público necessário estrategicamente equalizador,
- Defender a necessidade ineludível de controle democrático popular, por meio da cidadania organizada.

Na atual conjuntura política e posicionamentos da sociedade é de extrema dessa importância o debate sobre para a política social. Ao saber a função do Estado, na definição da sua atuação e principalmente sua possibilidade histórica de aparecer como espaço estratégico de equalização de oportunidades e de agente relevante de

assistência a serviços públicos. Em paralelo a sociedade, que é decisiva a ocupação do espaço político para além do espaço econômico, sobretudo como alicerce do Estado.

#### **4 CONCLUSÃO**

Existe uma visão deturpada em relação às políticas públicas principalmente no que diz respeito às políticas sociais que são em muitos casos vistas e implementadas como ajuda, piedade ou voluntariado. Sendo que o objetivo deveria ser de emancipar o cidadão, para que ele seja sujeito de seu próprio destino e tenha condições de enfrentar a desigualdade a partir da sua atuação, sendo coparticipante. Essa emancipação ocorre na via política e econômica, a partir da cidadania e do trabalho respectivamente.

Desde o processo de elaboração da agenda até a aplicação das políticas existem entraves internos e externos que dificultam a elaboração e a adoção das políticas sociais. É preciso focalizar as ações para que ênfase seja de assistência e não de assistencialismo. É evidente que em todas as sociedades existem grupos que não se autossustentam, ficando a cargo do Estado a obrigação de assistência. Trata-se, nesse sentido, de assistências devidas por direito de cidadania, que visem a totalidade das políticas públicas e tenham um caráter mais permanente.

#### **REFERÊNCIAS**

ALAYÓN, Norberto. Assistência e Assistencialismo – Controle dos Pobres ou Erradicação da Pobreza? Editora Cortez. São Paulo. 2ª edição. 1995.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, nº 2, p. 383-398, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>. Acesso em: 30/7/2017.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin, COSTA. Marcelo Marchesini da. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. XXXI Encontro ANPAD In: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>



DEMO, P. Política social, educação e cidadania. Campinas: Papyrus, 1994.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall. 1984.

FREY, K. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. Cadernos de Pesquisa. N.18, set. 1999.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, p. 30-41, 2001.

MACHADO, Ednéia Maria. KYOSEN, Renato Obikawa. Políticas e política social , v. 03 n.1. 2000. Disponível em: <http://www.ssrevista.uel.br>. Acesso 12/08/2017.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1980

MELO M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. (org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. Cortez/IEE, São Paulo. 1996.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso 04/08/2017.