

Breves considerações sobre conceitos de políticas públicas para o desenvolvimento social

Brief considerations of public policy concepts for the social development

Consideraciones breve de conceptos de política pública para la desarrollo social

Recebido: 17/06/2022 | Aceito: 29/09/2022 | Publicado: 13/10/2022

Maria Aparecida de Assunção¹

 <https://orcid.org/0000-0002-2788-0023>

 <http://lattes.cnpq.br/1180985988187856>

Centro Universitário UniProcessus, DF, Brasil

E-mail: profaparecida@institutoprocesso.com.br

Gustavo Javier Castro Silva²

 <https://orcid.org/0000-0002-7639-0514>

 <http://lattes.cnpq.br/1091127369557989>

Centro Universitário UniProcessus, DF, Brasil

E-mail: gustavo@institutoprocesso.com.br

Louruvânia Lacerda Castro³

 <https://orcid.org/0000-0002-1331-563X>

 <http://lattes.cnpq.br/2753561242350807>

Centro Universitário UniProcessus, DF, Brasil

E-mail: lourivania.lacerda@institutoprocesso.com.br

Resumo

Estas breves considerações sobre conceitos de política pública para o desenvolvimento social, busca compreender quanto aos tipos e enquanto essenciais nos processos de desenvolvimento que tem como objetivo a inserção social e a qualidade de vida dos cidadãos. Assim, reflete-se sobre a caracterização das políticas públicas e, nestas, as políticas sociais. Busca-se relacionar as políticas públicas sociais com os processos de desenvolvimento, dando acento especial ao cenário brasileiro. Entende-se as políticas sociais como um conjunto de programas e ações, caracterizadas pela garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, que visam alcançar a proteção e a promoção social. A relação entre políticas sociais e desenvolvimento, no Brasil, tornou-se mais visível a partir da Constituição Federal de 1988 e da consolidação de concepções, políticas, programas e projetos que atribuem às questões sociais importância crescente nas dinâmicas de desenvolvimento das sociedades.

¹ Possuível graduada em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais em BH, ano de 1993. É pós-graduada em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas de Brasília de 1987 a 1988. É graduada em Administração pela União Educacional de Brasília (1985). Professora do Curso De Administração Pública da Faculdade Processus.

² Graduado em Filosofia pela Pontifícia Universidad Católica de Valparaiso (Chile), Mestre em Ciência Política pela Pontifícia Universidad Católica de Chile, Mestre em relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professor da disciplina de Teoria Geral do Estado e Ciência Política no Curso de Direito da Faculdade Processus em Brasília.

³ Advogada, Mestre em Direito Público, especialista em direito previdenciário, professora de Introdução ao Estudo do Direito e Direito Administrativo na Faculdade Processus.

Palavras-chave: Políticas públicas. Política sociais. Estado. Desenvolvimento.

Abstract

These brief considerations on public policy concepts for social development, seek to understand the types and as essential in the development processes that aim at social insertion and the quality of life of citizens. Thus, it reflects on the characterization of public policies and, in these, social policies. It seeks to relate social public policies with development processes, giving special emphasis to the Brazilian scenario. The literature review seeks to situate the debate on social policies, in their conceptions and in their relationship with Brazilian development. Social policies are understood as a set of programs and actions, characterized by guaranteeing the supply of goods and services, income transfers and regulation of market elements, which aim to achieve social protection and promotion. The relationship between social policies and development in Brazil became more visible after the Federal Constitution of 1988 and the consolidation of conceptions, policies, programs and projects that attribute growing importance to social issues in the dynamics of development of societies.

Keywords: Public policy. Social policy. State. Development.

Resumen

Estas breves consideraciones sobre los conceptos de política pública para el desarrollo social, buscan comprender los tipos y como esenciales en los procesos de desarrollo que apuntan a la inserción social y la calidad de vida de los ciudadanos. Así, reflexiona sobre la caracterización de las políticas públicas y, en estas, las políticas sociales. Busca relacionar las políticas públicas sociales con los procesos de desarrollo, con especial énfasis en el escenario brasileño. La revisión de la literatura busca situar el debate sobre las políticas sociales, en sus concepciones y en su relación con el desarrollo brasileño. Las políticas sociales se entienden como un conjunto de programas y acciones, caracterizadas por garantizar la oferta de bienes y servicios, las transferencias de ingresos y la regulación de los elementos del mercado, que tienen por objeto lograr la protección y promoción social. La relación entre políticas sociales y desarrollo en Brasil se hizo más visible a partir de la Constitución Federal de 1988 y la consolidación de concepciones, políticas, programas y proyectos que otorgan a lo social una importancia creciente en la dinámica de desarrollo de las sociedades

Palabras clave: Políticas públicas. Política social. Desarrollo

Introdução

Política Pública é uma área ligada, preferencialmente, à ciência política e pode ser “entendida como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22).

Trata-se do campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação; e, quando necessário, propor mudanças no curso/rumo dessas ações (SOUZA, 2003). Ainda, conforme a autora, nos governos democráticos, a formulação de políticas públicas é um estágio no qual os governos “traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13).

2. Desenvolvimento

2.1. Para Compreender “Políticas Públicas”

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que conseqüências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

A alocação dos recursos pode ser realizada adotando-se por critério o “setor de atividade” na qual vincula-se a política pública, conforme a seguinte classificação:

- a) Políticas Sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;
- b) Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;
- c) Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;
- d) Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10).

As políticas sociais são aquelas políticas públicas voltadas para a oferta de bens e serviços básicos à população, compreendendo às áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados (BRASIL, CF, 1988).

Algumas políticas públicas envolvem alocação de recursos em maior ou menor volume, em decorrência de seu caráter, conforme a classificação por “expectativa dos atores”

- a) Políticas Distributivas: aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não, podem ser assistencialistas, ou não, podem ser clientelistas, ou não. Ex.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.;

b) Políticas Redistributivas: aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos interregionais, política tributária, etc.;

c) Políticas Regulatórias: aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Ex.: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.;

d) Políticas Constitutivas ou Estruturadoras: aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc. (LOWI, 1964, 1972, apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 3-4).

Esping-Andersen (1996 apud BRAIDE, 2014) criou uma conhecida e utilizada tipologia de regimes de bem-estar, cada qual correspondendo a um modelo de política pública social adotada, característico do sistema político do país:

a) regime liberal, cujos atributos são: o mercado como lócus de uma solidariedade de base individual; a predominância do mercado na provisão social, da qual participam com menos peso a família e o Estado. Neste regime se enquadrariam países como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a Irlanda e o Reino Unido;

b) regime conservador-corporativo: fundado em uma solidariedade de base familiar, caracteriza-se por uma provisão social na qual a família desempenha papel central em relação ao caráter marginal do mercado e à ação subsidiária do Estado, tendo ainda por referência o status, o mérito e a sanção de autores coletivos e corporativos diferenciados. Neste regime estão a Alemanha, Itália, França e outros da Europa continental;

c) regime social-democrata: fundado na solidariedade de base universal, sendo o Estado o seu lócus principal, caracterizado por uma composição da provisão social em que o Estado desempenha papel em relação às posições marginais da família e do mercado. Integram esse grupo os países nórdicos, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia. Estudos sobre as diversas configurações dos sistemas de proteção social passaram a utilizar essas tipologias como conceitos típicosideais, contudo, houve necessidade de se desenvolver categorias intermediárias, que possibilitassem analisar países que se modernizaram tardiamente, como Japão, outros países do leste Asiático e países Latino-Americanos (BRAIDE, 2014, p; 32).

2.2. Formas Diferentes de Encarar as Políticas Públicas

A concepção das políticas públicas varia conforme a orientação política. A visão liberal opõe-se à universalidade dos benefícios de uma política social. Para ela, as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais, cabendo à política social um papel residual no ajuste de seus efeitos. Na visão social-democrata, concebem-se os benefícios sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação; as políticas públicas têm o papel regulador das relações econômico-sociais, são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais.

Essa concepção foi traduzida no sistema do chamado Estado de Bem-estar Social, cujo aparato cresceu muito, levando a uma relativa distribuição de renda e ao reconhecimento de uma série de direitos sociais, mas também a um controle político burocrático da vida dos cidadãos, considerados como objetos, como meros consumidores de bens públicos.

Com a falência do Estado protetor e o agravamento da crise social, o neoliberalismo, responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma

2.3. A Participação da Sociedade Civil

Para a maioria dos analistas, só há mudanças no conteúdo e na metodologia das políticas públicas com mudanças nas elites políticas, na composição do poder político. É certo que mudanças mais substantivas só podem ocorrer quando efetivamente se muda a composição do poder, mas pode-se obter conquistas sociais através da mobilização social, da ação coletiva, sobretudo quando esta passa a ter um conteúdo de proposição, de debate público de alternativas e não de mera crítica. Para isso, é necessário que as proposições sejam legitimadas por um amplo consenso e que tenham uma abrangência maior que os interesses corporativos ou setoriais.

Vários canais institucionais podem ser utilizados para esse debate, desde os Conselhos de Gestão, até espaços autônomos já em funcionamento ou a serem criados em áreas específicas. Deve-se também usar alguns mecanismos, de natureza administrativa, judicial ou parlamentar, no Brasil, criados a partir da Constituição de 88, para exercer, junto ao Estado, um papel mais ativo e propositivo, inclusive de controle e avaliação de ações negociadas.

2.5. Políticas públicas sociais e processos de desenvolvimento: cenário brasileiro

No Brasil, somente “a partir da Constituição de 1988 é que o país passou a experimentar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento num sentido socialmente mais inclusivo do que o praticado anteriormente” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

Para os autores, “em geral, as Constituições e demais instituições adotadas procuram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento – fruto das disputas políticas e correlações de forças entre diferentes segmentos sociais [...] sendo as políticas públicas um dos meios mais importantes de concretização dos direitos e dos deveres [...]” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

Na Constituição Federal (CF) Brasileira, de 1988, dentre os princípios fundamentais elencados, estão previstos o desenvolvimento nacional e a preocupação com as desigualdades sociais, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, CF, 1988).

O artigo sexto da CF brasileira é uma referência importante para a questão social, pois é neste artigo que estão elencados os direitos sociais, dentre os direitos e garantias fundamentais da pessoa, sendo eles 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, CF, 1988). Para além dos direitos sociais, consagrou-se na CF/88 também os direitos trabalhistas, sindicais e um sistema de proteção social, inspirados em alguns valores dos regimes de Estado de Bem-Estar Social, como igualdade, direitos, universalidade e seguridade; mesmo que na prática ocorra um certo distanciamento entre direitos estabelecidos e exercício dos direitos (FONSECA; FAGNANI, 2013).

As políticas, programas e ações foram direcionadas para a garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Com isso a política social se transformou em “poderoso instrumento” não apenas para a transferência de renda e prestação de serviços, mas também para a ampliação da demanda agregada, o fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades.

3. Considerações finais

Como lembrado por Castro e Oliveira (2014), as políticas públicas não são algo formulado de maneira definitiva, elas estão sendo criadas e reformuladas constantemente, devido à dinamicidade das mudanças sociais.

O desenvolvimento econômico aliado a preocupação com o desenvolvimento social, foi relevante para condução de políticas públicas na área social no Brasil, mas foi a partir das últimas décadas que o Estado tem buscado equacionar a questão de como impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social.

4. Referências

BRAIDE, S. M. *Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 4ª reimp. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988. Disponível em: . Acesso em: 19 mar. 2017.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Planejamento, Democracia e Desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais*. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 79–114.

CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. *Políticas públicas e desenvolvimento*. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CASTRO, J. A. de. *Política social, distribuição de renda e crescimento*. In: FONSECA, A. FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CASTRO, J. A. de. *Política social e desenvolvimento no Brasil*. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

DEMO, P. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

JANUZZI, P. de M. *Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais*. **Revista de Administração Pública**, volume 36, n. 1, p. 51 - 72, 2002.

MINTZBERG, H. *Administrando Governos, Governando Administrações*. **Revista do Serviço Público – RSP ENAP**, Brasília, v. 49, n. 4, out./dez. 1998.

RUA, M. das G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. 2009. Disponível em: . Acesso em: 19 jun. 2017. RUA, M. das G.; ROMANINI, R. *Para aprender políticas públicas*. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: . Acesso em: 19 jun. 2017.

SOUZA, C. *Dossiê Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa*. CADERNO CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003. SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.