

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO: TECENDO RELAÇÕES

Neusa Rossini¹
Edemar Rotta²
Andréia Borkovski³

Resumo

A disseminação da tese, de que o desenvolvimento econômico, por mais indispensável e estratégico que seja, precisa estar vinculado a finalidades sociais, a partir de 1990, pelas Nações Unidas e suas agências, trouxe a problemática social para o centro das reflexões. No caso brasileiro, indicativos do questionamento aos paradigmas centrados na economia, são visualizados no processo de redemocratização e se afirmam com a promulgação da Constituição de 1988. Nesta, os direitos sociais e as políticas sociais adquirem status relevante, passando a figurar, ao lado das políticas da ordem econômica, como aspectos centrais da ação do Estado e como condição indispensável para o desenvolvimento. Através da revisão de literatura, este texto procura situar o debate das políticas sociais, em suas concepções e na sua relação com o desenvolvimento brasileiro. No conjunto das políticas públicas, 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.

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

Introdução

O campo do conhecimento sobre políticas públicas 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). Notadamente, não existe uma única ou melhor definição do que seja política pública:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações

¹Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *Campus* Cerro Largo. Especialista em Gestão Empresarial pela Fundação Educacional Machado de Assis (FEMA). Graduação em Ciências Contábeis pela FEMA. E-mail: neusarssn@gmail.com.

²Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor da UFFS. Em estágio de Pós-Doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado e Doutorado, – PUCRS. E-mail: erotta@uffs.edu.br.

³Especialista em Gestão em Arquivos pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduação em Arquivologia pela UFSM. E-mail: andreiab@uffs.edu.br.

do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”⁴. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 12-13).

Em suma, 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).

Souza (2006) menciona que, nas últimas décadas, registrou-se o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como também o estudo sobre as instituições, as regras e os modelos que regem seus processos de elaboração, implementação e avaliação. Os novos cenários decorrentes do questionamento das políticas Keynesianas, hegemônicas no pós 2ª Guerra Mundial, e da emergência de propostas alinhadas com o ideário neoliberal, restritivas de gasto, podem estar na origem desta retomada (SOUZA, 2003). Uma retomada que coloca as políticas públicas diante de um debate emblemático: avançar na consolidação de direitos ou seguir na direção de garantir os processos de reprodução do capital. Na maioria dos países da América Latina, nos quais ainda não se conseguiu construir hegemonias políticas e econômicas capazes de desenhar políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento econômico e a inclusão social, é importante que se realizem reflexões integradas desses campos.

Castro e Oliveira (2014) destacam que “as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades” (p. 22). O resultado das alterações, decorrentes da proposição desejada, se dará de maneira diferente, considerando-se a história de cada país.

Nos países em desenvolvimento e que chegaram recentemente a serem democracias, em especial os países da América Latina, apenas nas últimas décadas tem-se buscado equacionar a questão de como impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social

⁴Não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública (Bachrach; Baratz, 1962).

(SOUZA, 2003, p. 12). É atribuído ao sistema das Nações Unidas e suas agências o crédito da retomada, reconceituação e disseminação da tese de que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico (BRAIDE, 2014).

Visando refletir sobre as políticas sociais, enquanto políticas públicas essenciais nos processos de desenvolvimento que buscam a inserção social e a qualidade de vida dos cidadãos, organiza-se este texto em duas partes. Na primeira reflete-se sobre a caracterização das políticas públicas e, nestas, as políticas sociais, que as são por excelência. Na segunda parte busca-se relacionar as políticas públicas sociais com os processos de desenvolvimento, dando acento especial ao cenário brasileiro.

1 Políticas públicas e políticas sociais: tecendo os fios de sua integração

A formulação e condução das políticas públicas pelo governo “compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos” (RUA, 2009).

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).

Algumas políticas públicas envolvem alocação de recursos em maior ou menor volume, em decorrência de seu caráter, conforme a classificação⁵ por “expectativa dos atores”:

⁵As classificações são tipologias que possibilitam o enquadramento das políticas públicas em uma ou outra moldura, ao observar suas características (variáveis). É possível classificar e examinar as políticas públicas com base em diferentes combinações de distintas variáveis, que constituem as diversas tipologias encontradas na literatura. Não há tipologia que seja exaustiva, pois nenhuma delas é capaz de dar conta de todos os aspectos das políticas públicas. Algumas tipologias podem ser consultadas em RUA e ROMANINI (2013).

- 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 inter-regionais, 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).

Políticas públicas distributivas e redistributivas são as que concentram a oferta de bens e serviços à população e atendem em grande medida as áreas de políticas sociais.

Nos processos de reconhecimento de que existem problemas sociais (ou econômicos, ambientais, dentre outros), e de que há necessidade de se propor soluções, as políticas públicas, na maior parte do tempo, estão sendo construídas ou reformadas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

Nesses processos de reconhecimentos de problemas e definições de políticas, o Estado está mais próximo de uma “autonomia relativa” nos espaços de atuação, permeado por influências externas e internas (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985). Sendo a sociedade um sistema complexo e o governo, em suma, um enorme sistema eclético, tão variado quanto a própria vida, nas palavras de Mintzberg (1998), ambos são permeados por interesses, preferências, ideologias, grupos e interações.

Como atores principais no desenvolvimento das políticas públicas, figuram os governos, *locus* onde se desenvolvem os embates em torno de interesses, preferências e ideias; mas, como pano de fundo das formulações das políticas públicas e suas reivindicações, figuram as coalizões que integram esses governos, assim como os grupos de interesse, movimentos sociais, agências multilaterais e outros segmentos, que influenciarão no tipo de política pública a ser formulada (SOUZA, 2003, p. 13-15).

Lembrando que o processo de planejamento do setor público está longe de ser apenas uma atividade técnica, estritamente objetiva e neutra, pois durante as fases de implantação de uma política pública podem ocorrer mudanças, resistência, embates corporativos ou político-partidários entre diferentes esferas de poder, e isso não pode ser desprezado, por ser legítimo e fazer parte do jogo político (JANUZZI, 2002).

Muito embora as dimensões da “questão social” ainda não estejam inscritas no imaginário público nacional e figuram como um qualificativo de reivindicação, e constantemente são um ponto de embate teórico e político (CARDOSO JÚNIOR, 2014). Netto (2000) chega a afirmar que, historicamente, se tem relegado o enfrentamento das diversas manifestações da “questão social”, tratando-a de forma subsidiária à economia ou de outros interesses relacionados à reprodução do capital.

Os embates, quando se tratam de políticas sociais, muitas vezes são em torno do entendimento de qual poderá ser a via de ação estatal, se se dará de maneira mais abrangente e integrada, ou conduzida de forma restritiva, pontual e seletiva. Outro aspecto delicado, nesta mesma direção, é o relativo à alocação do orçamento, que põe as políticas sociais “constantemente no centro do debate político, entre outros motivos porque responde por uma fração considerável do gasto público, o que a torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários” (CASTRO, 2013, p. 167).

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).

A formulação, alteração ou implementação dos tipos de políticas sociais em um país, dependem muito das características do sistema político daquele país (CARVALHO, 2007). Como as políticas sociais são, em sentido mais restrito, formas de intervenção do Estado na sociedade civil, a configuração política daquele país, interfere na maneira de concebê-las e implantá-las. 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 *locus* 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 *locus* 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 típicos-ideais⁶, 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).

Para identificar e avaliar o regime de bem-estar característico de um determinado país, passaram a ser considerados para o estudo os seguintes critérios de distinção dos regimes de bem-estar: “relação público-privada na provisão social, o grau de desmercantilização (*de-commodification*⁷) dos bens e serviços sociais e seus ‘efeitos na estratificação social’”, assim como “o grau de ‘desfamiliarização’ (*de-familiarisation*)⁸”, dentre outros⁹, que foram sendo incorporados, de maneira a permitir que se tenha uma compreensão mais abrangente e sofisticada dos modelos intermediários de configurações, nos diversos países que se modernizaram tardiamente (ESPING-ANDERSEN, 1999 apud BRAIDE, 2014, p. 34-35).

Muito embora o sistema político possa ser considerado para se estabelecer a tipologia das políticas sociais, Maigón (1998 apud CARVALHO, 2007, p. 80) apresenta uma outra tipologia, na qual considera as formas de Estado e sua relação com a sociedade:

a) tipo liberal ou neoliberal - define as políticas sociais como compensatórias e complementares das políticas econômicas de ajuste e se apóia na idéia geral de que o Estado é ineficiente e ineficaz;

⁶São regimes encontrados nos países desenvolvidos e são usados como instrumento de comparação das possíveis configurações do Estado de Bem-Estar nos países que se modernizaram tardiamente.

⁷Foi livremente traduzida por desmercantilização. O conceito designa o grau em que o Estado de Bem-Estar debilita o vínculo monetário, garantindo o direito independentemente da participação no mercado (ver estudo de Esping-Endersen: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, 1999).

⁸Livre tradução como desfamiliarização, conceito que expressa o grau de redução da dependência do indivíduo em relação à família, ou inversamente, o aumento da capacidade de comando do indivíduo sobre recursos econômicos, independentemente das reciprocidades conjugais ou familiares (ESPING-ANDERSEN, 1999).

⁹Esping-Andersen, 1999; Gouch, 1999; Sainsbury, 1999; Walby, 2001.

- b) tipo neo-estruturalistas - que considera as políticas sociais como fator que determina fortemente o bem-estar social e a qualidade de vida dos setores menos privilegiados da população. Reconhece que o Estado tem um papel prioritário como coordenador e regulador da relação Estado-sociedade civil e que a busca de equidade social é o principal objetivo das políticas sociais;
- c) tipo economia social de mercado - trata de combinar as premissas dos tipos anteriores, reconhecendo que o foco ou sujeito das políticas sociais deve ser o setor mais pobre da população. Implica numa modificação da estrutura do gasto social, de forma mais seletiva, o que contribuirá para elevar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos.

De tendências entre um enfoque que responsabiliza mais o Estado na promoção de justiça social e redistribuição dos bens econômicos (orientação marxista); ao que privilegia a oferta de serviços sociais pelo mercado, com mais eficácia e eficiência (orientação liberal); e um terceiro, que corresponde a uma via mediadora, que propõe políticas sociais apenas para setores menos privilegiados da população, de forma subsidiária e transitória, existe uma série de outras tipologias que procuram “enquadrar as políticas sociais de acordo com a forma como são concebidas e praticadas. Como por exemplo: a distributiva e a redistributiva; e a universalista e a particularista (ou corporativa)”, concebidas como variações de tipologias sobre o mesmo tema, que “são complementares, como nos parece ser o caso brasileiro, mescla dos três tipos” (CARVALHO, 2007, p. 80).

Sendo as políticas públicas parte da ação estatal, Castro (2012) define as políticas sociais como a composição de um conjunto de programas e ações, caracterizadas pela garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, buscando realizar dois objetivos conjuntos, sendo eles a proteção social e a promoção social.

A proteção social caracteriza-se pelo tipo de ação vinculada à seguridade social e à solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, como: a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano (ex: crianças e idosos); c) situações de risco e contingências, como em caso de acidentes (invalidez por acidente) (CASTRO, 2012, p. 1014-1015).

A promoção social entende-se pela geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. A ação de geração de igualdades relaciona-se com expansão da oferta de bens e serviços sociais, enquanto bens equalizadores providos pelo poder público, sendo o acesso à saúde e educação elementos centrais na geração de habilidades e capacidades para indivíduos e/ou grupo social. Outras políticas públicas são necessárias para o exercício das capacidades, como as de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões. Tais

políticas permitem a ampliação de oportunidades e obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos, que ao atingirem a universalização, possibilitam às populações mais pobres o acesso a bens e serviços de boa qualidade (CASTRO, 2012, p.1015).

Muita responsabilidade se atribui às políticas públicas na área social, mesmo que elas sozinhas não sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social, mas considera-se que seu desenho e regras, assim como seus mecanismos e gestão pelo governo, possam contribuir para o enfrentamento ou o agravamento dos problemas, para os quais as políticas públicas são dirigidas (SOUZA, 2003, p. 12).

Muitas discussões destacam o formato e a potencialidade da ação social governamental, dadas as características socioeconômicas do Brasil, como a persistência da pobreza e imensas desigualdades sociais, que ampliam tensões e impõe novos desafios às políticas sociais (JACCOUD, 2005, p. 9). Na sequência abordam-se alguns destes desafios no cenário brasileiro.

2 Políticas públicas sociais e processos de desenvolvimento: cenário brasileiro

Por muito tempo o conceito desenvolvimento esteve vinculado ao progresso econômico e tecnológico, mas a partir de 1990, passou-se a incorporar os adjetivos humano e sustentável, reconhecendo-se que o desenvolvimento econômico por mais indispensável e estratégico que seja, precisa estar vinculado a finalidades sociais, preocupações estas, trazidas ao debate, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (DEMO, 1995).

A tradição de análise integrada da economia com as políticas públicas na área social não é recente, possuindo uma longa trajetória:

Constitui o eixo analítico das grandes vertentes da moderna sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber, a Durkheim e a Polanyi. No campo da teoria econômica, ela pode ser identificada nos postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano. Seguramente sua formulação mais sofisticada encontra-se no pensamento keynesiano, que captou com precisão o efeito virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica do crescimento econômico e desenvolvimento social, visível no capitalismo regulado do pós-guerra (BRAIDE, 2014, p. 29).

Essas correntes intelectuais, mesmo distintas, conforme Braide (2014), não perderam de vista a relação entre políticas sociais e desenvolvimento econômico. Na maioria dos países desenvolvidos, o processo de desenvolvimento contou com forte e permanente atuação Estatal, consolidando estruturas na sociedade e no mercado, dentre as quais, cita-se a proteção social (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 21).

No Brasil, somente “a partir do início do presente século 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, grifo nosso).

No paradigma histórico brasileiro do projeto de desenvolvimento, a redução das desigualdades não esteve presente (DELGADO; THEODORO, 2005), priorizava-se a questão econômica, mas foi a partir de 1988, com a retomada do regime democrático e a promulgação da CF, que se consolidou os direitos sociais e houve expansão da cidadania. Para os autores, “a política social brasileira, desenvolvida a partir da Constituição de 1988, realiza de maneira restrita, mas condizente, algumas dessas dotações para o desenvolvimento com justiça” (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 409).

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). Para os autores, a importância efetiva das políticas públicas na área social centra-se na preocupação com o enfrentamento das desigualdades e o exercício da cidadania, com fornecimento de bens e serviços sociais básicos (saúde, educação, previdência, assistência, segurança alimentar, habitação, saneamento, transporte público, entre outros), pois o desenvolvimento envolve a cidadania social assegurada para o conjunto da sociedade, que inclui seus membros mais vulneráveis.

As políticas públicas na área social, no Brasil, como parte da ação estatal, tem forte influência sobre o processo de desenvolvimento, pois devido a sua diversidade (políticas setoriais ou transversais), são elementos irradiadores de uma série de relações e dependência, que estão ligadas ao campo social (justiça e coesão social), ao campo econômico (inter-relações que potencializam o crescimento e a produtividade), às mudanças no aparato institucional e ambiental (CASTRO, 2012).

Estudos desenvolvidos por Castro (2012) apontam o alcance dessas políticas na contribuição com o processo de desenvolvimento, nos quais analisou algumas variáveis quantificáveis, centrando a análise nos fatores social e econômico, entre os anos de 1995 e 2010. O autor argumenta que experiências bem-sucedidas em diversos países, na condução do desenvolvimento nacional, contaram com “a consolidação e permanência no longo prazo de forte ação Estatal, a qual está, em parte, conectada ao processo de ampliação e melhoria de benefícios envolvidos nos diversos elementos constituintes das políticas sociais” (CASTRO, 2012, p. 1012).

Para Castro (2012, p. 1016 et seq.), é possível estabelecer conexão entre as políticas sociais e os fatores econômicos, “quando o gasto autônomo com as políticas sociais torna-se elemento importante a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade econômica, o que vai depender muito de sua dimensão e forma de distribuição”, qualificando e dimensionando até que ponto afetam a demanda agregada e a produtividade da economia. Relativamente à demanda agregada, os gastos públicos com políticas sociais permitem a ampliação do sistema de garantia de renda, sendo um elemento importante na geração de um determinado tipo de distribuição pessoal e funcional da renda e o padrão de consumo de indivíduos, famílias ou grupos.

O autor ressalta que, em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas distribuídas às camadas mais carentes, maior a capacidade de alteração do padrão e ampliação da demanda agregada, com geração de amplo mercado interno de consumo. Referindo-se a garantia de oferta de bens e serviços sociais, é destacada sua importância para a economia, pois

sua implementação contribui para aumento de gastos de contratação de pessoal, construção, compra de livros, medicamentos, insumos, manutenções diversas nas áreas educacionais, da saúde, entre outras (CASTRO, 2012).

Relativamente à produtividade, as políticas sociais contribuem com a ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva dos cidadãos, fator necessário para a ampliação da inovação e produtividade no trabalho e crescimento econômico, contribuindo para elevar o nível salarial e reduzir a pobreza, até mesmo para a melhoria da distribuição de renda e diminuição da desigualdade (CASTRO, 2012, p. 1017).

Analisando a política social brasileira deste início do século XXI e sua relação com o processo de desenvolvimento do país, fica a evidencia que se estruturou um “amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social, fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, com melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população” (CASTRO, 2012, p. 1038). Para tanto, foram implantados um conjunto de políticas, programas e ações do Estado no sentido de garantir a proteção e a promoção social em resposta aos direitos sociais, às situações de contingência, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Estas 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. “Os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional” (CASTRO, 2012, p. 1038).

A análise dos fatores mencionados conjuntamente, e suas inter-relações e implicações, são encadeamentos teóricos, “mas precisam ser coadunados com o mundo real observando-se o estágio de cada país e das trajetórias históricas, pois cada sociedade, dependendo das lutas políticas, irá incorporar o reconhecimento de determinadas necessidades sociais e igualdades desejáveis” (CASTRO, 2012, p. 1018).

Estudos sobre desenvolvimento econômico em um quadro mais amplo de relação entre Estado, economia e sistemas de proteção social, em que a dinâmica é examinada a partir dos efeitos dos sistemas de políticas sociais sobre o crescimento econômico - não somente ao contrário, como tradicionalmente se postulou - favorecem a abertura de novos e valiosos cursos de investigação (BRAIDE, 2014, p. 29).

As políticas sociais buscam melhorar o nível geral das condições de vida da população, como fim último, equalizando as interações entre mercado e sociedade, para que haja desenvolvimento econômico e equidade social, via ação estatal prioritariamente, para reduzir vulnerabilidades e riscos sociais, redução da pobreza e garantia de acesso aos serviços de saúde, educação, segurança, saneamento, habitação, dentre outros.

Considerações finais

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.

Questões sociais no decurso de desenvolvimento de cada país vão sendo incorporadas, a medida que cada país reconhece a necessidade de atender setores menos privilegiados, mas coube às Nações Unidas e suas agências a importante tarefa na difusão do entendimento de que o desenvolvimento econômico é uma das facetas do desenvolvimento, e de que é preciso conceber formas para atendimento da problemática social, podendo elas ser via políticas públicas e, em especial as políticas sociais.

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, por estarem na arena de disputa por recursos ou embates ideológicos de entendimento de qual seja a via de atuação estatal, se mais conservador ou liberal, e em se tratando de políticas sociais, se a ação estatal se dará de maneira mais abrangente ou restrita.

A abrangência e diversidade das políticas sociais, com seu conjunto de mecanismos de proteção e promoção sociais são fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, que possibilitam melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população, contribuem para o enfrentamento das mais diversas situações de contingência, necessidades e riscos que afetam a população. Para além da oferta de bens e serviços sociais, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, o estudo conjunto da economia, Estado e sistema de proteção social possibilita a análise das políticas sociais sobre a ampliação da demanda agregada, fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades.

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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. 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.

CARVALHO, A. M. de. Políticas Sociais, afinal do que se trata? **Agenda Social**, revista do PPGPS/UENF, Campos dos Goytacazes, v.1, n. 3, p. 73-86, set./dez. 2007. ISSN 1981-9862.

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.

DELGADO, G. C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 409.

ESPING-ENDERSEN, G. **Social foundations of postindustrial economies**. New York: Oxford University Press, 1999.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

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

GOUCH, I. **Welfare regimes: on adapting the framework to developing countries**. Global Social Policy Program. University Bath: 1999.

JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

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.

NETTO, J. P. Em busca da contemporaneidade perdida: a esquerda brasileira pós-64. In: MOTA, Carlos G. (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: Editora SENAC, 2000. p. 219-45.

RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. 2009. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/1635738>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: <igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

SAINSBURY, D. Gender and social-democratic welfare state. In: SAINSBURY, D. (Ed.) **Gender and welfare state regimes**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

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.

WALBY, S. **From gendered welfare state to gender regimes: national differences, convergence or re-structuring?** In: Gender and society group, Stockholm University, 2001.