

# **AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL, TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO E INSTITUIÇÕES JURÍDICAS NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: GANHOS E DESAFIOS**

Rodolfo Silva Marques (UFRGS)<sup>1</sup> e Arcénio Francisco Cuco (UFRGS)<sup>2</sup>

Sessão 4: Transpondo fronteiras entre justiça do crime e dos pobres e justiça das instituições e a política

**Resumo:** Pensar sobre a justiça social implica, de alguma maneira, pensar-se em diferentes formas de políticas públicas com vista a se lograr esse desiderato. Embora se possa pensar as políticas públicas tendo em conta várias abordagens (como as concebidas por Secchi: estatista, em que as políticas públicas são vistas como monopólio de atores estatais; ou ainda multicêntrica, em que não importa quem formula a política pública, mas a origem do problema a ser enfrentado) o que se pode dizer é que a ação do Governo Federal, assim como o suporte jurídico são fundamentais para a sua viabilização. O presente texto objetiva discutir algumas políticas públicas desenvolvidas a partir de 2003 (Bolsa-Família e Prouni), enfatizando a ação do Governo e das instituições de Justiça do Brasil na materialização dessas políticas. A principal questão é entender como o Governo e os mecanismos jurídicos são utilizados para a promoção da justiça social e de que forma é possível perceber os efeitos das políticas públicas na sociedade. Para responder a esta questão, partir-se-á feita da revisão bibliográfica que contemple teorias de justiça social e serão analisados dados apresentados nos relatórios do Governo Federal, além do acompanhamento das instituições jurídicas na forma das leis.

**Palavras-chave:** Justiça social; políticas públicas; programas do Governo; Instituições jurídicas

---

<sup>1</sup> Rodolfo Silva Marques: Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Integrante da Comissão Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor Universitário da Universidade da Amazônia (UNAMA). Email: rodolfo.smarques@gmail.com.

<sup>2</sup> Arcénio Francisco Cuco: Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. É membro do Conselho Editorial da Revista Direito & Inovação do Curso de Direito da URI/FW. E-mail: arcuco@yahoo.com.br.

**Abstract:** To think about social justice implies, somehow, is thinking in different forms of public policies with a view to achieving this aim. While one might think the public policies taking into account various approaches (such as those designed by Secchi: statist, in which public policies are seen as monopoly of state actors, or multicentric, that no matter who formulates public policy, but source of the problem to be faced) what can be said is that the action of the Federal Government, as well as legal support are crucial to its viability. This paper aims to discuss some public policy developed from 2003 (Family Allowance and Prouni, for example), emphasizing the role of the government and institutions of Justice of Brazil in the materialization of these policies. The main issue is understanding how the government and the legal mechanisms are used for the promotion of social justice and how it is possible to see the effects of public policies on society. To answer this question, taken from the literature review that includes theories of social justice and the data presented in the reports of the Federal Government will be analyzed, and monitoring of legal institutions in the form of laws will break.

**Keywords:** social judge; public politics; government's programs; justice intitutions

## Introdução

Pode ser usado como marco cronológico para desenvolver uma análise histórica sobre as teorias de desenvolvimento o processo de mudanças na história latino-americana, nas primeiras décadas do século XX. No anos 1910, 1920 e 1930, vários países, como Brasil, Argentina, México e Chile tiveram uma tradição do modelo de substituição de importações e, nas décadas seguintes, com a ideia do nacional-desenvolvimentismo, com forte intervenção estatal.

A ideia do *Welfare State*<sup>3</sup> não chegou de maneira efetiva aos países latinos americanos. A onda desenvolvimentista e a experiência keynesiana<sup>4</sup> tiveram o seu apogeu nas três décadas que sucederam o fim da Segunda Guerra Mundial.

Neste cenário houve a construção da ordem democrática sob bases mais estáveis e consolidadas, com rupturas para com a tradição golpista; consenso a respeito das "regras do jogo democrático"; cumprimento de resultados eleitorais e respeito ao dissenso.

Nos anos 1980, do ponto de vista político, há um processo de transição nos países latino-americanos, com a "terceira onda de democratização" em âmbito mundial - com o processo, na maioria dos casos, de ruptura com um histórico autoritário e a implementação de regimes com características de "poliarquia"<sup>5</sup>.

Dentro dessa perspectiva, a ideia neste artigo é discutir algumas teorias de desenvolvimento e de que maneira as políticas públicas do Brasil nas gestões mais recentes vem sendo pensadas e aplicadas para uma via desenvolvimentista em combinação com o combate à pobreza, analisando alguns programas implantados no país.

---

<sup>3</sup> **Welfare State:** A teoria do Estado de bem-estar social preconiza que o Estado é a organização política e econômica que é o principal provedor/promotor da sociedade e organizador da economia. Por esse viés teórico, o Estado é o agente regulador e controlador da questão socio-político-econômica dos moradores do país, em conjunto com empresas privadas e sindicatos. Ao *Welfare State* cabe a garantia de serviços de proteção à população. Os "primeiros" Estados de bem-estar sociais surgiram na Europa, no século XX, em regimes social-democratas, como nos países escandinavos (Finlândia, Noruega, Suécia e Dinamarca). Um dos teóricos foi o sociólogo e economista sueco Gunnar Myrdal. Pela teoria do Estado do Bem-Estar Social, todas as pessoas teriam o direito (educação, assistência média, auxílio-desemprego, renda mínima), a partir do nascimento até à morte, a um "pacote" de serviços e bens fornecidos pelo Estado - direta ou indiretamente.

<sup>4</sup> **Keynesianismo:** Teoria econômica desenvolvida pelo economista John Keynes e que consiste numa organização político-econômica, oposta às concepções liberais. O fundamento está na definição do Estado como agente indispensável para controlar a economia e para a condução ao pleno emprego. Ficou conhecido também como "Estado de bem-estar social", ou "Estado Escandinavo".

<sup>5</sup> **Poliarquia:** Conceito formulado por Robert Dahl que mostra uma ampliação da população nas decisões políticas - em resposta, principalmente, às críticas sobre a ausência de soberania da democracia plena em alguns países. A perspectiva poliárquica busca desenvolver uma discussão mais realística baseada em uma classificação da qualidade e dos modelos da democracia.

## **1. Conceitos de política pública e o uso do aparato jurídico**

Desenvolvimento, funcionamento das instituições jurídicas e políticas públicas são temáticas importantes para a compreensão das sociedades. Como definir política pública? De acordo com Secchi (2010), qualquer conceito de política pública é incerto, pela inexistência de consenso na literatura especializada sobre questionamentos básicos. Para Secchi (2010), política pública pode ter vínculo com o termo *policy*, com orientações para decisões e ações, conformando política pública - ou *public policy*. Política pública é, pois um conjunto de decisões - e não uma ação isolada. E as decisões políticas para a implantação de políticas públicas ganham maior legitimidade quando dispõem do suporte jurídico necessário.

Para Secchi (2010, p. 2), "*alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas*".

A abordagem estatista (*state-centered policy-making*), para Secchi (2010, p.2), define o monopólio dos vetores estatais na promoção e execução das políticas públicas. Nessa perspectiva, o fator que consolida se trata-se de uma política pública, efetivamente, é a personalidade jurídica de quem a realiza. É política pública, pois, se oriunda de atores estatais.

Na visão multicêntrica, o fundamental não é visualizar o formulador da política - que para os defensores dessa premissa pode ser qualquer um - mas a origem da questão a ser combatida. A política é pública, neste viés, se o problema enfrentado for público. A abordagem considera organizações não-governamentais, empresas privadas, organismos multilaterais, o governo e redes de políticas públicas como atores que podem viabilizar tais políticas.

Assim, de acordo com Secchi (2010), a essência do conceito de políticas públicas é o problema público; elas existem, portanto, para responder a um problema público.

## **2. Algumas teorias do desenvolvimento e uma breve trajetória histórica no Brasil**

O termo "desenvolvimentismo", no Brasil, está ligado aos estudos feitos pela CEPAL<sup>6</sup>. Do ponto de vista histórico, o desenvolvimentismo é associado no Brasil aos

---

<sup>6</sup> CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). A sua sede é em Santiago, no Chile. A CEPAL é uma das 5 comissões de análise econômica regional da ONU. A CEPAL foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar

governos dos anos 1950, com destaque para os presidentes Getúlio Vargas (1951-1954) e Juscelino Kubitschek (1956-1961), em especial este último.

Neste período, o Estado surgiu como líder do processo, numa perspectiva mais controladora durante o governo Getúlio Vargas e mais internacionalista durante a gestão Kubitschek - que deu ênfase à execução do Plano de Metas e o desenvolvimento da indústria automobilística, com abertura econômica para as empresas multinacionais. Nessa fase, o Brasil experimentou altas taxas de crescimento econômico, batendo a margem de até 7% ao ano. O Estado tinha o caráter de acionar reformas e políticas voltadas para o desenvolvimento do país.

Sob a liderança do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945), formou-se uma coalizão de sustentação política de caráter heterogêneo, incorporando à estrutura de poder, ao lado das elites tradicionais (ligadas ao setor agroexportador), os setores urbanos emergentes, notadamente o empresariado industrial e os trabalhadores urbanos.

O segundo momento desenvolve-se no período compreendido entre os anos de 1946 e 1964, com a consolidação do processo conhecido como nacional-desenvolvimentismo - a CEPAL dá suporte teórico com respaldo do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros).

No período subsequente (1961-1964), até mesmo como consequência direta da bipolarização mundial com a Guerra Fria, rompeu-se, no Brasil, o suporte da coalizão política nacional-desenvolvimentista, criando-se um clima de instabilidade até a efetivação do golpe militar de 1964.

Ocorre, a partir daí, com um outro perfil, o segundo ciclo do desenvolvimentismo, no período 1964-1980, sob a égide militar. O "grande momento" deste período foi o

---

as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável. A missão "cepalina" inclui a formulação, execução e avaliação de políticas públicas e a prestação de serviços de apoio à cooperação e coordenação regional e internacional. Todos os países da América Latina e do Caribe são membros da CEPAL: os Estados-membros são 44 e 8, os membros associados. Os Estados-membros são: Alemanha, Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Dominicana, República da Coreia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os membros associados são: Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, Porto Rico, Ilhas Turcas e Caicos. A Cepal foi, desta forma, precursora do pensamento desenvolvimentista voltado aos países americanos periféricos, tendo destaque a contribuição de Celso Furtado.

chamado Milagre Econômico (1968-1974), sob o governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici. Durante o "milagre", o Brasil cresceu a taxas de 10,1% ao ano - e a indústria alcançou o ritmo de crescimento de 12,2% ao ano. O crescimento econômico deste período foi acompanhado de uma alta concentração da renda, um forte endividamento externo e taxas altas de inflação. Entre 1975 e 1980, após os dois "choques" do petróleo (1973 e 1979), o modelo nacional-desenvolvimentista passa por um processo de decadência.

No período de redemocratização, a partir de 1985, com uma ampla e "necessária" coalizão política, o governo José Sarney (1985-1990) definiu como agenda política a elaboração da Constituição de 1988 e a instauração do Estado de Direito com ênfase nos direitos políticos e sociais. No aspecto econômico, no entanto, o governo fracassa no combate à inflação e na resolução do problema da dívida externa.

Nos anos 1990, com o Consenso de Washington<sup>7</sup>, há uma forte redefinição da agenda pública, com o afastamento progressivo do Estado da economia, menos intervencionismo e privatização de empresas estatais. Os países latino-americanos realizaram reformas políticas no processo de (re)construção de regimes democráticos, programas de estabilização econômica (o Plano Real, em 1994, no Brasil, foi um exemplo bem-sucedido desta prática), reformas voltadas para o mercado, abertura econômica e integração na (nova) ordem mundial globalizada.

Há assim o apogeu ideológico das diretrizes neoliberais, deixando as metas sociais em um plano secundário, visto a predominância de uma agenda que priorizada o ajuste fiscal e a estabilização. E, ao mesmo tempo, o Brasil e outros países "em desenvolvimento" desconsideraram alguns traços históricos para a realização de arranjos institucionais dos países centrais, com um "corte" com o passado e impacto decisivo sobre a sociedade.

As mudanças implantadas nos países latino-americanos representaram um viés de inflexão, a despeito da permanência de problemas históricos de desigualdade e exclusão. As reformas e políticas governamentais nos anos 1990 se mostraram, em sua maioria,

---

<sup>7</sup> **Consenso de Washington:** Reunião ocorrida no ano de 1989, nos Estados Unidos, com a elaboração de uma série de recomendações com vistas à ampliação do neoliberalismo e ao desenvolvimento na América Latina. Participaram instituições e economistas de perfil neoliberal, alguns pensadores e administradores de países latino-americanos. O nome "Consenso de Washington" foi criado pelo economista John Williamson. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial já preconizavam a cartilha neoliberal como pré-requisito necessário para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica. Dentre as premissas básicas do Consenso de Washington estão: a) disciplina fiscal, com o corte de gastos e eliminação ou diminuição da dívida pública; b) reforma tributária e fiscal, nas quais cada governo deveria buscar a reformulação de seus sistemas de arrecadação de impostos; c) abertura econômica e comercial dos países, diminuindo o protecionismo; d) desregulamentação progressiva das leis trabalhistas e do controle econômico; e e) privatização de empresas estatais.

insuficientes para levar a um novo caminho de desenvolvimento, sem lograr êxito em níveis maiores de bem-estar para a totalidade da população, trazendo um acirramento dos problemas de degradação social.

Alguns problemas continuaram existindo, com ênfase no Brasil. Um deles é a reforma do Estado para o atendimento de novas demandas. Bresser Pereira (1997, p. 7-8) destaca tal desafio, ainda no final dos anos 1990.

A grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado. Entre os anos 30 e os anos 60 deste século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, e particularmente depois da segunda guerra mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. A onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta a esta crise - reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo. Entretanto, quando, nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado - para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

Conforme o autor ressalta, a questão democrática avança além da consolidação do processo democrático. O Estado precisa se "reinventar" e buscar mecanismos para superar os indicadores deficitários de inclusão social, sua capacidade de implementar políticas públicas com resultados desejáveis e o preenchimento das possíveis lacunas. Bresser (1997, p. 8) reforça os quatro problemas a serem enfrentados por este novo "Estado":

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as ideias de privatização, publicização e terceirização.

O crescimento econômico experimentado pelo Brasil, a partir, em especial, de 1994, com a implantação do Plano Real<sup>8</sup>, teve, principalmente nos anos 2000, um incremento nas políticas sociais que, se não mudaram totalmente o cenário, trouxe variáveis importantes no que se refere ao desenvolvimento social. Bresser (1997, p. 57) reforça tais questões, concluindo a sua visão a respeito do debate em relação à reforma do Estado e as políticas públicas de combate à pobreza:

A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo. Esta reforma em curso, da forma que a vejo, não parte da premissa burocrática de um Estado isolado da sociedade, agindo somente de acordo com a técnica de seus quadros burocráticos, nem da premissa neoliberal de um Estado também sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e no mercado político. Por isso ela exige a participação ativa dos cidadãos; por isso o novo Estado que está surgindo não será indiferente ou superior à sociedade, pelo contrário, estará institucionalizando mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta; por isso as reformulações em curso são também uma expressão de redefinições no campo da própria cidadania, que vem alargando o seu escopo, constituindo sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma sociedade democrática em que competição e solidariedade continuarão a se complementar e se contradizer.

A concepção de desenvolvimentismo foi uma reação aos desafios impostos - e oportunidades surgidas - aquando da Grande Depressão<sup>9</sup> dos anos 1930.

Quando SEN (1998,31) discute a questão das alternativas ao desenvolvimento ele avança na concepção "além do crescimento econômico".

O desenvolvimento econômico apresenta ainda outras dimensões, entre elas a segurança econômica. Com grande frequência, a insegurança econômica pode relacionar-se à ausência de direitos e liberdades

---

<sup>8</sup>Plano Real: programa monetário brasileiro implantado para buscar a estabilização e reformas econômicas. Em julho de 1994, sob o então Presidente da República, Itamar Franco, e sob o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, a moeda brasileira passou a ser o Real, em substituição ao Cruzeiro Real - fazendo o pareamento com o dólar e reduzindo drasticamente a inflação, dando um contorno de estabilidade econômico-financeira e que, posteriormente, seria o principal argumento de campanha do futuro presidente Fernando Henrique Cardoso (presidente no período 1995-2002, com dois mandatos consecutivos).

<sup>9</sup> **Grande Depressão:** chamada também de Crise Econômica de 1929, foi marcada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque e perdurou por boa parte dos anos 1930. A Grande Depressão é considerada o pior período de recessão econômica ocorrido no século XX, marcado por altas taxas de desemprego, crise de superprodução (com a queda no consumo), além da queda drástica na produção industrial. As consequências da Grande Depressão chegaram a todo o planeta. Os efeitos drásticos da Grande Depressão atingiram seu "auge" nos Estados Unidos em 1933 - e o Presidente americano Franklin Roosevelt aprovou uma série de medidas conhecidas como *New Deal*.



democráticas. De fato, o funcionamento da democracia e dos direitos políticos pode até mesmo ajudar a impedir a ocorrência de fomes coletivas e outros desastres econômicos. Os governantes autoritários, que raramente sofrem os efeitos de fomes coletivas (ou de outras calamidades econômicas como essa), tendem a não ter estímulo para tomar providências preventivas oportunas. Os governos democráticos, em contraste, precisam vencer eleições e enfrentar a crítica pública, dois fortes incentivos para que tomem medidas preventivas contra aqueles males. (SEN: 1999, 31)

A "segurança econômica" citada por Sen deve ser associada ao exercício dos direitos e das liberdades democráticas. Segundo DINIZ (2011, 494-495),

As raízes do desenvolvimentismo brasileiro situam-se na chamada Era Vargas (1930/1945). Nesse período, se deu a transição da economia agroexportadora para a ordem urbano-industrial. Definiram-se as bases da industrialização por substituição de importações, sob a égide de um regime político fortemente autoritário. O suporte doutrinário-ideológico do capitalismo industrial em formação expressou a confluência de quatro vertentes: o pensamento autoritário, a doutrina corporativa, o pensamento industrialista e a concepção do papel de um Estado forte e intervencionista para viabilizar a ruptura com o modelo oligárquico da República Velha. Sob a liderança do presidente Vargas, articulou-se uma nova coalizão de sustentação política, de caráter heterogêneo, incorporando à estrutura de poder, ao lado das elites tradicionais (ligadas ao setor agroexportador), os setores urbanos emergentes, notadamente o empresariado industrial e os trabalhadores urbanos. Mediante sua incorporação na estrutura corporativa de intermediação de interesses, os novos atores são inseridos no sistema político de maneira assimétrica. Por um lado, os empresários industriais preservaram suas associações civis nacionais, criadas desde os primórdios do processo de industrialização, ao lado da representação corporativa, dando origem à estrutura dual de representação de interesses.

O desenvolvimentismo pode ser definido como uma visão econômica centrada no crescimento econômico, na infraestrutura, na industrialização e, na maioria dos casos, com forte intervenção do Estado como gestor das melhorias socioeconômicas.

### **3. Políticas públicas no combate à pobreza no Brasil**

Na discussão sobre políticas públicas de combate à pobreza, os autores em geral fazem uma distinção entre políticas compensatórias de transferência de renda (seguro-desemprego e previdência social) e as políticas que aumentam a renda *per capita* permanente das pessoas pela transferência de capital (reforma agrária e políticas de microcrédito).

Para o desenho de políticas que visam combater a pobreza através do reforço econômico dos mais pobres e de provisão de renda em situações adversas é necessário dispor de informações sistemáticas quanto à estrutura das unidades familiares. Os

programas de transferências condicionadas de renda e combate à pobreza são políticas sociais usadas de forma corrente em várias regiões do mundo - e objetivam, em um primeiro momento, aliviar os problemas decorrentes do "estado" de pobreza" e, *a posteriori*, investir no capital humano a ponto de ser superada, de geração para geração, o estado de exclusão social.

Fonseca (2013, p.1;2) aponta que as práticas governamentais e o debate acadêmico contemporâneo têm sido marcados pela predominância de um conceito amplo e pouco fundamentado: o de “políticas públicas”. Interpretado teoricamente de variadas formas e, por vezes contrastantes, e apercibido social e politicamente com sentidos (e expectativas) distintos, tal conceito necessita de reflexão crítica para que se tenha exata noção sobre o que ele representa e qual seu papel e impacto na sociedade.

Deve se ressaltar que a difusão sem critério desta expressão torna toda e qualquer ação governamental, incluindo-se as atividades elementares dos governos, associada à existência daquilo que se chama de “política pública”. Mesmo em termos conceituais, uma definição clássica e genérica, como “o governo em ação”, mais confunde do que esclarece acerca de seu significado. Afinal, o Estado e, no interior deste, o governo, pode “entrar em ação” de forma reativa, sem planejamento, e mesmo sem orçamento e recursos humanos, uma vez que os móveis das ações governamentais ocorrem por diferentes demandas, razões e circunstâncias. Ou, ao contrário, pode ocorrer após a maturação de um programa por meio de especialistas, que instilam o tema nos governos, ao lado de pressões sociais de variadas naturezas e formas de expressão. Trata-se de um processo complexo, multicausal e multidirecional. Mais ainda, as políticas e os programas governamentais, intitulados “políticas públicas”, (...) são tidos como “naturais” pela percepção pública do cidadão comum, mesmo que formalmente não se adote essa denominação (...) destituídas de conflitos e vetos.

A partir do que Fonseca expõe é possível entender as políticas públicas como um conjunto de ações para viabilizar uma melhoria geral para a própria sociedade.

Três questões são fundamentais em relação às pessoas que são atingidas e/ou beneficiadas pelas políticas públicas: a) se as pessoas extraem utilidade daquele benefício - esse aspecto é relevante, principalmente na América Latina, em virtude da tradição da região de se analisar medidas de pobreza baseadas na renda do indivíduo; b) se os altos níveis de ativos aumentam a capacidade de geração de renda dos pobres; c) se o aumento

da posse de ativos é o de melhorar a habilidade dos indivíduos pobres em lidar com choques adversos da renda.

Nos anos 1970, foram implantados o Fundo de Assistência Social dos Trabalhadores Rurais (FUNRURAL); o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural; e a Renda Mensal Vitalícia, que combinava critérios contributivos com não contributivos), que permaneceu ativa até 1996.

O plano Fome Zero<sup>10</sup>, criado em 2003, integra diversas políticas setoriais vinculadas a segurança alimentar e redução de pobreza, através de 4 eixos: acesso a alimentação; fortalecimento da agricultura familiar; transferência de renda para famílias e responsabilidade e participação social.

Em 2004, o governo brasileiro criou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com objetivo de expandir a rede de serviços sociais, nas diferentes modalidades de serviços, tanto básicos como especializados. Também foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estrutura única dos serviços assistenciais oferecidos à população brasileira.

Ainda em 2004, os Centros de Referência de Assistência Social Básica e Especializada (CRAS) foram implantados nas regiões de maior "vulnerabilidade social" e passaram a ser um meio governamental federal para atuar em parceria com as instituições municipais. O objetivo dos centros é solidificar o sistema de proteção social nesses espaços.

No mesmo ano, foi criado, pelo Governo Lula, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a função de desenhar e gerir as políticas de combate à fome e exclusão social. E dois anos depois, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) foram constituídos.

Em 2013, um relatório apresentado na Assembleia Geral das Nações Unidas, replicado pela CEPAL, mostrou que o Brasil gasta mais de 4 mil dólares por pessoa, anualmente, em programas de assistência do governo para o combate à pobreza. O valor colocou o país na 13ª colocação - de um universo de 126 países em vias de

---

<sup>10</sup> O programa Fome Zero foi criado pelo Governo Lula em 2003, em substituição ao *Programa Comunidade Solidária*, da Gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O Fome Zero consistia em um conjunto de mais de 30 programas complementares dedicados a combater as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar. O programa foi extinto em 2005, após não lograr êxito nos objetivos traçados.

desenvolvimento. O relatório faz parte do estudo "Investimentos para acabar com a pobreza", que mapeou origem e o direcionamento dos recursos para a redução da pobreza ao redor do mundo. O estudo mostrou o salto dos investimentos do governo do Brasil - em uma década, o valor *per capita* praticamente aumentou em 50% (de 2.730 dólares, por ano, em 2000, para 3.977 dólares, em 2011).

O relatório destacou que, durante a década de 1990, a democracia, a igualdade e o crescimento econômico transitaram por vias divorciadas, caracterizando sociedades heterogêneas e cheias de paradoxos. A igualdade poderia ser alcançada com a conjugação de políticas econômicas, uma difusão efetiva e exaustiva para o exercício da cidadania e a aplicação de políticas públicas de combate à pobreza.

Segundo a ONU e a CEPAL, o fortalecimento da cidadania possibilita melhorias dos níveis de coesão social e, desta forma, de legitimidade política para promover modificações profundas no aspecto produtivo, de política econômica e educacional.

O relatório destaca o salto nos investimento do governo brasileiro com esse tipo de programa, que passaram de US\$ 2.730 por pessoa, por ano, em 2000, para US\$ 3.977 em 2011 (<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/09/brasil-e-destaque-em-relatorio-da-onu-sobre-fim-da-pobreza>). O relatório parte da premissa de que o gasto por pessoa é um dos indicadores mais relevantes da capacidade potencial de um governo para servir os seus cidadãos.

De acordo com esse mesmo relatório, apesar de aparecer muito à frente de alguns "BRICs", como Índia (864 dólares) e China (1.726 dólares), o Brasil aparece atrás da Argentina (5.268 dólares) e Venezuela (4.255 dólares) entre os países sul-americanos.

#### **QUADRO 1: ALGUNS PROGRAMAS SOCIAIS BRASILEIROS E SEUS RESULTADOS**

<b>PROGRAMA SOCIAL</b>	<b>BREVE DESCRIÇÃO / ANO DE IMPLANTAÇÃO</b>	<b>ALGUNS RESULTADOS</b>
<b>BOLSA-FAMÍLIA</b>	O Programa foi implantado em 2003, no primeiro governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006). O Bolsa-Família representou a unificação dos programas sociais antigos - "Bolsa-Escola", "Auxílio-Gás", "Bolsa-Alimentação" e "Cartão-Alimentação" contempla os núcleos familiares com	Cerca de 50.000.000 de pessoas beneficiadas. A meta para 2014 é atingir mais 500.000 famílias. Em 2013, foram 20,6 bilhões de reais, pagos

	<p>menos de 70 reais de renda <i>per capita</i> ou famílias que tenham renda de até 140 reais per capita e possuam ao menos um jovem menor de 15 anos.</p> <p>O menor auxílio pago é de 32 reais. A partir da renda familiar e a quantidade de filhos, o valor pode subir: há beneficiários que recebem 600, 700 e até 800 reais por mês. O valor médio pago é de 120 reais.</p>	<p>a 14,1 milhões de famílias. O Ministério do Desenvolvimento Social aponta, assim, que mais de 25% da população brasileira, são atendidas pelo Bolsa Família - o equivalente à população da África do Sul.</p>
<p><b>"MINHA CASA, MINHA VIDA"</b></p>	<p>Programa instalado em 2011, no primeiro ano do Governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014). "Minha casa, minha vida" faz parte do programa nacional de Habitação e possibilita o financiamento de imóveis em até 360 meses. Os mutuários podem ter acesso a até duas formas de financiamento.</p> <p>O Programa está disponível para famílias com renda bruta até R\$ 5.000,00 e dispõem de formatos e taxas diferentes de acordo com a faixa de renda comprovada pelo candidato.</p>	<p>Entre 2011 e 2013, foram investidos R\$ 328,1 bilhões de acordo com dados do nono balanço do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. O programa entregou 1,51 milhão de moradias, contemplando mais de cinco milhões de brasileiros. As contratações somam 3,24 milhões de unidades, sendo 2,24 milhões de moradias contratadas na segunda fase do programa. Em 2014, o "Minha Casa Minha Vida" terá investimentos de R\$ 1,168 bilhão, conforme decisão do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, recurso que será aplicado principalmente na construção de moradia para famílias com renda máxima de R\$ 1,6 mil.</p>

<b>"BRASIL SORRIDENTE"</b>	O "Brasil Sorridente" faz parte da Política Nacional de Saúde Bucal, e é o programa do governo federal para garantir ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde bucal da população brasileira, com atendimento odontológico gratuito através do Sistema Único de Saúde. O programa atua na reorganização da atenção básica em saúde bucal e a ampliação e qualificação da atenção especializada, com os Centros de Especialidades Odontológicas e Laboratórios Regionais de Próteses Dentárias. Foi lançado em 2011.	Até 2014, o Ministério da Saúde vai investir R\$ 3,6 bilhões no programa. Há Laboratórios Regionais de Próteses Dentárias em 1.304 municípios, 21,7 mil equipes de saúde bucal integradas à rede de atenção básica e 901 Centros de Especialidades Odontológicas. Em 2013, foram realizados mais de 150 milhões de atendimentos odontológicos na rede pública de saúde.
<b>"BRASIL SEM MISÉRIA"</b>	Lançado em 2 de junho de 2011, no Governo Dilma Rousseff, por meio do Decreto nº 7.492, o Plano Brasil Sem Miséria tem com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organiza em três eixos: garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania; e de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres.	Entre 2011 e 2014, houve 900 mil matrículas feitas no Pronatec Brasil sem Miséria" e a formalização de mais de 300 mil beneficiários do "Bolsa-Família" como como Microempreendedores Individuais, além da entrega de cisternas no Semiárido Brasileiro.
<b>"PROUNI"</b>	O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005. O objetivo é a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a alunos de cursos de graduação. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de alguns impostos.	Aproximadamente um milhão e 400 mil estudantes universitários, segundo dados do Ministério da Educação.

Fonte: Elaboração própria

Dados: Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à fome ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)), Ministério da Educação ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)) e Ministério da Saúde ([www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)), acessado em 23.06.2014).

Os dados evidenciaram que Brasil e China apresentaram um importante progresso no processo de redução da extrema pobreza, conceito que é definido pela ONU para indivíduos que vivem (e/ou sobrevivem) com menos de 1,25 dólar a cada dia. Para melhorar esse cenário, o relatório apontou que concorreram programas assistenciais como o "Brasil sem Miséria", o "Brasil Sorridente", o "Minha Casa, Minha Vida" e o "Bolsa-Família" - no sentido de auxílio à redução da desigualdade de renda no país.

Ainda de acordo com o documento, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) enfatiza que a economia brasileira precisaria apresentar um crescimento igual ou superior a 4% a mais por ano para obter o mesmo nível de redução da pobreza registrado no período 2002-2011 - se não houvesse investido nos programas sociais.

### **Considerações finais**

Destarte, é possível depreender que há uma grande discussão sobre os programas de transferência de renda, com o Estado atuando como vetor das políticas públicas e as instituições jurídicas dando suporte para a execução delas, na forma da Lei.

A experiência prática tem mostrado que iniciativas de transferência de renda e uma boa arrecadação e aplicação de impostos têm boas possibilidades de diminuir fortemente a pobreza na maioria dos países. No Brasil, a "Constituição Cidadã" (1988) consolidou o viés ideológico para a universalização das políticas sociais no país, em um cenário histórico em que as condições econômicas se tornavam cada vez mais difíceis.

A discussão em torno das tentativas de combate à pobreza no Brasil se prolongará por quanto tempo for necessário, principalmente em virtude do fato de os processos estarem em andamento e pelo cenário em que o equilíbrio dos investimentos para reduzir as desigualdades sociais tenha de estar como prioridade no país.

A despeito de "elogiar" os programas sociais do Governo Federal do Brasil, em especial no período de 2002 até os dias atuais, o relatório da CEPAL apresenta que, mesmo com todos os programas e seus resultados efetivos - vide quadro 1, acima - o que mais foi relevante para a redução da pobreza foi a geração de empregos formais gerados a partir do crescimento econômico - em conjunto com o fortalecimento das políticas de salário mínimo.

A realidade político-administrativa de países em desenvolvimento, como o Brasil, ainda como uma democracia em processo de consolidação, amplia o desafio, mas os resultados apresentados.

É fundamental que se entenda que, a despeito das teorias desenvolvimentistas e do crescimento essencialmente econômico, as políticas públicas são estratégicas para a sociedade como um todo, na redução da pobreza e das desigualdades sociais e de uma sociedade mais justa.

As políticas públicas adotadas no Brasil, em especial a partir de 2003, não devem ser entendidas apenas como fatores processuais específicos e institucionais - mas como uma adaptação de modelos que tem atingido um certo resultado positivo para um desenvolvimento da própria sociedade.



## Referências bibliográficas

ALVAREZ, Francisco. **Capacidades, libertades y desarrollo: Amartya Sen**. In: MAIZ, Ramon. Teorias políticas contemporâneas. Valencia: Tirant to blanch, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flávio. **Intervencionismo Estatal e Política de Desenvolvimento na América Latina**. In: Caderno CRH, vol.21, n.53, pp.305-322. Salvador: UFBA, 2008.

BOSCHI, Renato. **Estado Desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres**. PONTO DE VISTA, Nº 2, fevereiro 2010. Disponível em: [http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto\\_de\\_vista\\_01fev2010.pdf](http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_01fev2010.pdf)

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

DINIZ, Eli. Estado, **Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes**. DESENVOLVIMENTO EM DEBATE, v.1, n.1, jan.-abril 2010, p.7-27. Disponível em: [http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_1\\_1.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_1.pdf)

DINIZ, Eli. **O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 4, 2011, pp. 493 a 531.

\_\_\_\_\_. **O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados**. In: DINIZ, Eli (org.). Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 19-62.

DRAIBE, Sonia. **Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina: Um Novo Desenvolvimentismo em Geração?** In: Revista Sociologias, vol.13, n.27, Porto Alegre: UFRGS, 2011.

EVANS, Peter (2002). **Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's Development as freedom**. In: Studies in Comparative International Development, 37(2) (Summer): 54–60.

FERES JR, Joao; PROGREVINSCHI, Thamy. **Teoria política contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Cap. 2 – Justiça, especialmente 2.2 Igualitarismo e Welfarismo.

FILGUEIRA, Fernando. **Hacia un modelo de protección social universal em America Latina**. CEPAL, 2014.

FRISCHTAK, Cláudio R. **Os Caminhos do Desenvolvimento: Antigas Questões e Novas Perspectivas**. In: SICSU, João e CASTELAR, Armando. *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009.

FONSECA, Francisco. **Dimensões críticas das políticas públicas**. Cad. EBAPE.BR, v. 11, n. 3, artigo 5, Rio de Janeiro, Set./Nov. 2013

FONSECA, Pedro; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?** Versão atualizada do trabalho apresentado no World Economy Meeting XII, Santiago de Compostela, 2010.

FONSECA, Pedro. **Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil**. Revista Pesquisa e Debate. São Paulo: PUCSP, 15(2), 2004.

HEIDEMANN, Francisco. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009.

MORAES, Wallace dos Santos de. **Estado, Capital e Trabalho no Contexto Pós-Neoliberal na América Latina – Algumas Hipóteses de Pesquisa**. In: Ponto de Vista, n.1, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

MOREIRA, Carlos. **Los Dilemas de La Nueva Izquierda Gobernante em America Latina**. Nueva Época, Año 20, n.54.Mexico: UAM, 2007.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. **O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: Expansão Externa, Interna e o Discurso Social-Democrata**. Achegas.Net - Revista de Ciência Política, nº 45, jan/jul 2012.

RIBEIRO, Claudio Oliveira e MENEZES, Roberto Goulart. **Políticas Públicas, Pobreza e Desigualdade no Brasil: Apontamentos a partir do Enfoque Analítico de Amartya Sen**. Revista Textos e Contextos, v.7, n.1, pp.42-55, Porto Alegre, 2008.

ROBLES, Claudia; MIROSEVIC, Vlado. **Social protection systems in Latin America and Caribbean**. Brasil: CEPAL, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **The role of early childhood investment in development**. In: MORAN, Ricardo (ed.) *Escaping the poverty trap: investing in children in Latin America*. Washington: Inter American Development Bank, 2003.

THEODOULOU, Stella Z.. **The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point**. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.

VALERA, Carlos; ROCO, Andrea. **La construcción de pactos y consensos em materia de política social: apuntes para un marco de analisis**. CEPAL, 2013.

WELLER, Jorgen. **Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina**. CEPAL, 2012.

MACHINEA, José Luis; SERRA, Narcís. **Visiones del desarrollo en America Latina**. CEPAL, 2007.

**[www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/09/brasil-e-destaque-em-relatorio-da-onu-sobre-fim-da-pobreza](http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/09/brasil-e-destaque-em-relatorio-da-onu-sobre-fim-da-pobreza)**

**[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)**

**[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)**

**[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)**