

ALGUMAS REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE O ESTADO, A SOCIEDADE, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS NO BRASIL

Antonio Ricardo de Souza*

RESUMO

A questão do Estado e das Políticas Públicas e Sociais no Brasil sempre refletiu um determinado tipo de prática política com base em um modelo de desenvolvimento econômico social excludente. Assim, perceber as relações existentes entre o Estado, as Políticas Públicas e a sociedade é condição fundamental no entendimento das práticas de Políticas clientelistas e patrimonialistas tão comuns em nossa sociedade.

O presente artigo é uma reflexão sintética e geral de algumas conceituações básicas a respeito do Estado, da Sociedade, das Políticas Públicas e Sociais no Brasil. Enfatiza-se que a revisão da literatura tem como base alguns textos de Max Weber, Norberto Bobbio, Oscar Oszlak, Robert Dahl, Jorge Vianna Monteiro e Thomas Dye. Apresenta-se, também, o de Marcos Antônio Coimbra sobre as tipologias existentes na literatura a respeito dos modelos de proteção social que, segundo o autor, podem ser agrupadas de acordo com as orientações normativas que compartilham, pois, em se tratando de tipologias axiológicas, o seu elemento básico é caracteristicamente valorativo.

O Estado, como o principal formulador e implementador de políticas públicas, é visto na literatura especializada como um fator ou uma variável social e que, portanto, passa a ser parte do processo de desenvolvimento econômico-social. Conseqüentemente, a existência de um instrumento controlador e interventor na economia e na sociedade passa a ser necessária, pois neste sentido é que o Estado proporciona as condições mínimas de vida aos cidadãos.

Segundo Lima Júnior e Santos (1976), a análise de políticas públicas, apesar de recente, é uma área de pesquisa que está crescendo consideravelmente nas ciências sociais com resultados e descobertas interessantes. Existem diversas abordagens que têm como principal objetivo verificar a melhor forma de se conhecerem as decisões tomadas e as suas conseqüências. Os autores afirmam que possa parecer exagero, mas existe um corpo sólido

* Economista formado pela Universidade Federal de Mato Grosso, Mestre em Administração (área de concentração: Política e Planejamento Governamental) pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutorando em Educação (área de concentração: Políticas Públicas em Educação) pela Universidade Federal de Mato Grosso; professor da pós-graduação da UNIC.

de conhecimentos relacionados com os problemas que preocupam os analistas de políticas públicas e que, após cerca de duas décadas de pesquisa empírica e discussões teóricas, já se conseguiu pelo menos relacionar as questões que exigem respostas, ou pelo menos tentativas.

Quanto às políticas sociais há uma vasta quantidade de bibliografia no mundo, atualmente, mas que não deve conduzir à suposição de que tudo já foi pesquisado, e nem levar à tese de que podemos nos considerar dispensados de avançar nos estudos teóricos e empíricos sobre as questões das políticas sociais (Coimbra apud Abranches et alii, 1987).

É neste sentido que o presente artigo apresenta, de forma superficial alguma, reflexões sobre as principais variáveis que envolvem o processo de formulação e implementação de políticas públicas e sociais, e algumas tipologias acerca dos modelos de proteção social existentes na literatura especializada.

O ESTADO, A SOCIEDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado é entendido através de diversos modos ou concepções políticas e ideológicas, seja como a representação de uma comunidade, ou representando as vontades dos cidadãos.

Para BOBBIO (1987, p. 24-25),

"o primado do público assumiu várias formas segundo os vários modos através dos quais se manifestou, sobretudo no último século, a reação contra a concessão liberal do Estado e se configurou a derrota histórica, embora não definitiva, do Estado mínimo. Ele se funda sobre a contraoposição do interesse coletivo ao interesse individual [...] o primeiro do público significa o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infra-estruturais, ou seja, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado".

Segundo OSZLAK (1982, p. 18), "a implementação de políticas públicas tem sido tradicionalmente considerada como a esfera própria da atividade da administração pública ou, mais precisamente, do Poder Executivo". Normalmente nos países subdesenvolvidos, o clientelismo e o patrimonialismo é parte da tradição histórica, cultural da sociedade. O Estado constitui-se em líder "legítimo" no processo de implementação de políticas públicas.

Para WEBER (1982, p. 98-99),

"o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é considerada legítima). Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do poder".

As relações entre o Estado e a Sociedade dentro do processo de implementação de políticas públicas, na maioria das vezes, representam a vontade daqueles grupos que estão no poder. Para DAHL (1966: 88-89), este poder representa uma relação entre os dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro a própria vontade, que determina o seu comporta-

mento. Segundo o autor, "quando um agente controla o Estado, pode fazer valer suas decisões com a ajuda do Estado. E mais concretamente, pode empregar o monopólio que o Estado tem sobre a coerção física a fim de tentar aquiescência a sua política". Em consequência, o controle do Estado proporciona recursos que podem ser empregados tanto para criar benefícios quanto punições. Em suma, "o Estado é fonte peculiarmente importante de poder".

Segundo OSZLAK (1982, p.27-28),

"o aparato estatal não é, pois, o resultado de um processo racional de diferenciação estrutural e especialização funcional e não pode, por isso, ajustar-se, em seu desenvolvimento, a um esquema planejado e coerente. Sua formação geralmente descreve melhor uma trajetória e contraditória na qual são percebidos sedimentos de diferentes estratégias e programas de ação política. Os esforços para materializar os projetos, iniciativas e prioridades dos regimes que se alteram no controle do Estado tendem a manifestar-se, dentro de seu aparato, em múltiplas formas organizacionais e variadas modalidades de funcionamento cuja cristalização é, em boa parte, produto das alternativas dos conflitos dirimidos nessa arena"

Para o autor, de acordo com o saber popular, as políticas públicas são expressão pura e genuína do interesse geral da sociedade, porque sua legitimidade deriva de um processo democrático, onde são aplicados conhecimentos tecnicamente racionais para a solução de problemas sociais. A implementação dessas políticas, no entanto, tem lugar no âmbito da burocracia estatal que, segundo OSZLAK (1982), é o reino da rotina, ineficiência e da corrupção.

Existem diferentes acepções que têm sido utilizadas para explicar o significado de política. Segundo PEREIRA JÚNIOR (1977), essas acepções podem ser agrupadas em cinco categorias:

1. Tudo que se relaciona com a vida coletiva das organizações sociais. Esta acepção, segundo o autor, reproduz o pensamento aristotélico;
2. Conjunto de meios para alcançar, conservar e exercer o poder. Neste sentido, prevalece a conjuntura sobre a estrutura;
3. Arte de governar e realizar o bem público. Aqui se introduz o elemento ético, representado pelo Estado justo;
4. Conhecimento dos fenômenos políticos a partir do Estado. Esta acepção é representada pelo esforço para alinhar a política ao lado das Ciências Sociais;
5. É orientação ou atitude de um governo em relação a assuntos compreendidos entre as funções do Estado. Esta acepção contém a visão mais atual e dinâmica de política que, para o autor, constitui-se na fase preparatória e obrigatória de todo o planejamento, representada pela definição de diretrizes, metas a alcançar, clientelas a atender e prioridades a estabelecer.

Segundo BOBBIO et al. (1986), o termo política foi utilizado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera da atividade humana que se refere, de algum modo, às coisas do Estado. Atualmente, é usado para indicar

a atividade ou o conjunto de diferentes atividades que, de alguma maneira, tem como termo de referência a *polis*, ou seja, o Estado.

Para MONTEIRO (1982, p.05-06), "deve-se notar que política é algo diretamente associado à observação e ao monitoramento de eventos à recepção e à emissão, ao processamento e à análise de informações e à tomada de decisão". É uma atividade de controle, independentemente da ocorrência de produção ou consumo de bens e serviços.

Um outro aspecto que se destaca na literatura é o de que política encerra algo deliberado ou proposital nas ações de seus implementadores, e que são demonstradas através de programas para influenciar alguém ou alguma coisa.

UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE: O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?

VAISON (1973) apresenta que, nos estudos de política, a expressão "política pública" normalmente designa as normas socialmente obrigatórias emanadas do governo legítimo de uma sociedade, a qual considera que apenas o governo é capaz de legalmente atribuir valores, o que dificilmente é posto em dúvida pelos estudiosos e profissionais da área. O autor ainda acrescenta que um momento de reflexão evidencia que a política não é pública apenas porque se origina de órgãos legislativos ou outros setores governamentais.

Precisamente é pública porque afeta o público, ou aqueles cidadãos diretamente interessados no foco específico da respectiva política. É pública, também, porque afeta, mesmo involuntariamente, membros da sociedade que não tiveram voz ativa na sua formulação. Ainda para Vaison (1973), a determinação de uma política pública não se restringe ao seu formulador, uma entidade privada ou governamental, mas ao alcance que esta política possa ter, ou seja, de influenciar o público.

DYE (1987) em seu livro sobre política, resume que a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer. Para este autor, os livros, ensaios e discussões que trazem uma definição "apropriada" de política revelaram-se fúteis e até mesmo exasperados, e muitos até desviam a atenção do estudo da própria política pública. E além disso, mesmo as mais elaboradas definições de política pública, depois de cuidadoso exame, parecem dizer a mesma coisa. Por exemplo, o cientista político EASTON (1953) define política pública como alocação de valores que têm como objetivo atingir "alocação de valores".

Para este artigo, a definição de política pública passa a ser tudo aquilo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer. O objetivo desta colocação é enfatizar não apenas as ações governamentais, mas também a inação governamental, isto é, o que os governos decidem não fazer. O pressuposto é que tanto as ações governamentais quanto as inações governamentais causam impactos e efeitos a toda a sociedade.

MODELOS DE ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o objetivo de esclarecer quais métodos podem ser usados nos estudos de políticas públicas, DYE (1987, p.20) sugere oito modelos de análise de políticas públicas. Para o autor, "o modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real".

Sendo assim, apresentamos seqüencialmente oito modelos de análise de

políticas públicas:

1. Institucionalidade: **política como produto institucional;**
2. Processo: **política como atividade política;**
3. Teoria de Grupos: **política como preferência de grupos;**
4. Teoria da Elite: **política como preferência de elites;**
5. Racionalismo: **política como maior ganho social;**
6. Incrementalismo: **política como variações sobre o passado;**
7. Teoria dos Jogos: **política como escolha racional em situações competitivas;**
8. Teoria Sistêmica: **política como produto do sistema.**

AS TIPOLOGIAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

No campo das políticas sociais, há um grande número de modelos teóricos para a compreensão e interpretação de cada tipo de política social existente.

A grande produção científica em política social existente sugere obras que, segundo COIMBRA apud ABRANCHES et al (1987), agrupam-se de acordo com as orientações normativas que compartilham e que, em se tratando de tipologias axiológicas, o seu elemento é caracteristicamente valorativo. O autor cita que existem quatro grandes grupos de políticas sociais: (1) os antioletivistas; (2) os coletivistas relutantes; (3) os socialistas fabianos; e, (4) os socialistas marxistas. Esses grupos fazem parte de dois grandes grupos: os dois primeiros defendem uma política social residual, enquanto que os dois últimos optam pelo alargamento e a universalidade dos instrumentos que viabilizam as políticas sociais. As tipologias existentes na literatura foram consolidadas na seguinte ordem: a perspectiva do serviço social, a teoria da cidadania, o marxismo, o funcionalismo, a teoria da convergência, o pluralismo e as teorias econômicas da política social. No presente artigo, faremos uma breve análise das tipologias propostas por Gough e Mishra, contextualizando-as no caso brasileiro. Assim, analisaremos somente a perspectiva do serviço social, a teoria da cidadania e o marxismo.

- **A perspectiva do serviço social** - esta tipologia é considerada a mais antiga nas políticas sociais. Ela tem como pressuposto básico o fato de estar orientada para a prática e pouco preocupada com as questões teóricas e metodológicas. Desta forma, os profissionais da área, em decorrência dos grandes problemas sociais (educação, saúde etc.), acabam definindo as políticas sociais como práticas de ações de curto, médio e longo prazos. Este conjunto de ações é, então, sistematicamente organizado em torno da implementação das políticas sociais, em um determinado setor da sociedade, através do poder público. Observa-se que, para o caso brasileiro, esta tipologia passa a ser o viés mais utilizado como mecanismo de proteção social, por estar voltado para a prática cotidiana assistencial, enfatizar as questões humanitárias emergenciais (desemprego, pobreza etc). Esta teoria apresenta, predominantemente, um caráter imediatista e não privilegia a implementação de ações mais eficazes de prevenção e assistência contínua organizada, segundo o padrão de proteção social peculiar a cada realidade brasileira;

- **A teoria da cidadania** - atualmente, a questão da cidadania passou a ser o carro chefe mais importante e representativo em todos os campos da sociedade. Em nível social, político e institucional, a cidadania consolida-se como a grande temática norteadora de todas as ações governamentais e não-governamentais. De uma forma geral, esta tipologia vem oferecer subsídios legais e institucionais aos cidadãos quanto ao conjunto de direitos que a eles estão ligados. Vários autores trabalharam a questão da cidadania. A campanha desenvolvida atualmente pelo sociólogo Betinho é considerada a maior manifestação político-social dos últimos tempos no Brasil, diante das desigualdades sócio-econômicas, características do atual modelo de desenvolvimento econômico. Mas, a questão é complexa e abrangente, pois a cidadania passa pela questão da justiça social que, por conseguinte, está relacionada com a reorganização das relações capitalistas e de produção existentes. Não adiantam campanhas contra fome e a miséria neste país, se não existem políticas específicas que atendam a todos os setores enfermos da sociedade que combatam a desigualdade social. A publicidade realizada na implementação da campanha contra a fome e a favor da cidadania, no país, alcança um maior impacto na mídia nacional e internacional do que no poder público. Na realidade, temos, em nosso país, um tipo de racionalidade que pouco se volta às políticas de cunho universalista e de formação de cidadania, pois, em última instância, a racionalidade política no Brasil é a Economia (centralizadora, burocratizada e redistributivista);

- **O Marxismo** - na atual conjuntura internacional, com a emergência de um novo paradigma, a terceira revolução industrial, a globalização da Economia e a exaustão dos modelos fordista/taylorista de administração, o marxismo ainda continua sendo um poderoso instrumento de análise crítica da sociedade. Apesar das atuais transformações sociais do mundo terem mudado alguns padrões ou modelos de análise social, o marxismo, de uma forma geral, constitui-se em um método eficiente de matriz ideológica que consegue sintetizar nas ciências, em especial, nas Ciências Sociais, uma visão universalista raramente encontrada em outros campos da ciências contemporâneas. A problemática que levanto neste contexto é que, no caso das políticas sociais, o marxismo sempre foi utilizado como instrumento teórico, perdendo, dessa forma, muito sua praticidade. Isto porque as condições objetivas em nosso país não coadunam com as características subjetivas de suas análises e pouco pode ser implementado do ponto de vista empírico, isto é, as análises ficam restritas no deve ser, esquecendo-se que o mais importante está relacionado ao que realmente é, ou seja, a realidade objetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo da forma como foi apresentado não comporta exatamente uma conclusão. Nossa intenção, de acordo com o exposto, visa fornecer algumas conceituações básicas para um melhor entendimento sobre as questões relacionadas com o Estado, a Sociedade, as Políticas Públicas e Sociais no Brasil. São reflexões acerca de alguns pontos que julgamos importantes e que temos as seguintes considerações a serem feitas:

1. O Estado, como o maior implementador de políticas públicas e sociais, tem apresentado, ao longo dos anos, carências e dificuldades para atender às demandas

da sociedade. O Estado no Brasil, em um determinado período da história, conseguiu implementar o seu desenvolvimento econômico-social através das empresas públicas autárquicas, modelo este conhecido como modelo varguista de desenvolvimento econômico e social. Atualmente, esse mesmo Estado não consegue dar respostas às demandas da sociedade, pelos mais diversos motivos, entre eles: aumento do endividamento externo, crise econômico-financeira etc. Ocorre que, paulatinamente, na sociedade vem aparecendo um outro setor que, oferecendo respostas/atendendo às demandas da sociedade, constituir-se-á em um outro setor: as organizações não governamentais (ONG's). E é a partir do surgimento desse setor que a grande maioria dos Estados modernos está redimensionando as suas estruturas políticas, administrativas, sociais etc.;

2. Quanto às políticas sociais que são os resultados das relações entre o Estado e a Sociedade, observa-se que no Brasil ainda não existe um modelo próprio de proteção social que atenda às demandas da sociedade. Verifica-se que a situação social do país é uma consequência dos seus desdobramentos econômicos e das suas políticas econômicas que objetivam sempre o desenvolvimento econômico e social, sem enfatizar a distribuição de renda e a equidade social, que é o principal objetivo das políticas sociais.

ABSTRACT

The situation of de State, and the Public and Social Policies in Brazil have always reflected a certain kind of political practice, based on an neglecting economic model of development. Thus, in order to understand the cliental and patrimonial practices of politics which are so common in our society, it is a fundamental condition to perceive the existing relations among the State, the Public Policies and Society. These relations were considered by the author in the present study.

BIBLIOGRAFIA

- 1- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília:Ed. UNB, 1986. p. 954-62.
- 2- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral a política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 173
- 3- COIMBRA, Marcos A. Abordagens teóricas ao estado das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique de et al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- 4- DAHL, Robert A. **A moderna análise política**. Rio de Janeiro: Lidador, 1966. p. 192.
- 5- DYE, Thomas R. **Understandig Public Policy**. 6.ed. N. Jersey (EUA): Englewood Cliffs, Printice Hall, 1987. p. 382.
- 6- EASTON, David. **The political system**. New York: Knopf, 1953. p. 129.
- 7- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil y SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Esquema Geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. **Rev. de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, abr./jun., 1976, p. 241-56.
- 8- MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos da Política Pública**. Rio de Janeiro: IPEA, 1982. p. 1-89.
- 9- OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas e Regimes Políticos: reflexões a partir de algumas experiências Latino-Americanas. **Rev. de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, jan./mar. 1982, p. 17-60.
- 10- PEREIRA JUNIOR, José Torres. **Política Social de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1977. p. 172.
- 11- VAISON, Robert. A Note Public Policy. **Canadian J. of J. of Political Science / Revue Cannadiense de Science**, v. G, n. 4, dez. 1973, p. 661-4.
- 12- WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. p. 530.