

# Gestão de políticas públicas e os seus desafios no Brasil do Século XXI<sup>1</sup>

Heber Silveira Rocha<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Este ensaio tem por objetivo apontar os principais desafios na produção de políticas públicas no Brasil. Após a Constituição de 1988, muitos atores passaram a ter um papel proeminente na formulação e implementação de políticas, tais como as agências estatais, burocracias, instituições e atores da sociedade civil, por vezes de forma isolada, ou às vezes em configurações de atores em interação, assim como o papel das ideias na produção das políticas (Haas, 1992; Kingdon, 1985; Baumgartner e Jones, 1993; Sabatier, 1993).

**Os desafios das políticas públicas no século XXI no Brasil são imensos,** sobretudo por ser um país diverso, federativo e com tamanho continental, sendo os principais: financiamento das políticas públicas por meio do debate orçamentário e tributário (PERES e SANTOS, 2020); governança multinível para implementar políticas públicas em um país federativo com participação dos atores sociais (Marques, 2013; Lascoumes e Le Galès, 2012; BICHIR, 2018); relações intergovernamentais e federativos (Arretche, 2012; Abrucio 2005); a ampliação de canais de participação, alargando os conceitos de cidadania (Tatagiba, 2002, 2004; Teixeira, 2000; Lüchmann, 2007; Avritzer, 2002, 2003, 2009; Sanchez, 2004; Wampler, 2007; Lavallo; Houtzager; Castello, 2006) e; o grande tema da agenda nacional que é como enfrentar as desigualdades existentes, não somente a monetária (Arretche, 2015).

Há muitos caminhos teóricos para debater cada tema, mas por questão de tempo e de organização para esta prova, ficarei com cinco pontos para a análise que a literatura tem apontado como grandes desafios na produção de políticas públicas. O texto estrutura-se portanto em seções, que abordam cada ponto. O

---

<sup>1</sup> Texto publicado na plataforma digital do GETIP Grupo de Estudos sobre Tecnologia e Inovação na Gestão Pública/EACH-USP. Disponível em <http://www.getip.net.br>.

<sup>2</sup> Professor substituto da EACH-USP no curso de Gestão Ambiental. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV/2012. Doutor em Ciência Política pela UNICAMP.

primeiro aborda um breve debate sobre a área teórica de políticas públicas. O segundo ponto aborda os desafios da descentralização das políticas públicas postas pela Constituição Federal de 1988; o terceiro ponto aborda a governança multinível na implementação de políticas públicas e o quarto ponto aborda os desafios no combate às múltiplas desigualdades sociais.

A primeira seção faz um apanhado geral da literatura contemporânea acerca das políticas públicas para situar a banca dos modelos sintéticos atualmente.

### **1. Contextualizando os modelos sintéticos de políticas públicas**

A literatura de políticas públicas em âmbito internacional vem se consolidando nos últimos 30 anos, embora a tradição deste campo remonte à década de 1940 com os autores H. **Laswell**, H. **Simon**, C. **Lindblom** e D. **Easton**. A contribuição original de Lasswell (1951) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), que relaciona as *policy sciences* ao fortalecimento da democracia. O estudo sobre como os problemas são construídos e entendidos nas comunidades políticas apontam para uma importante relação entre a definição de problemas e a teoria democrática.

A partir da década de 1980 e 1990 os modelos teóricos de análise de políticas públicas vêm ganhando densidade teórica com lente de médio alcance para compreender as diferentes nuances da administração pública. A literatura de análise de políticas públicas aplicações de distintos modelos e approaches de *agenda-setting* e *policy change*, como o de Múltiplos Fluxos, do Equilíbrio Pontuado, Coalizões de Defesa, Narrative approach e Policy Learning (BAUMGARTNER; JONES, 1993; SABATIER e WEIBLE; 2007; KINGDON, 2003).

Os três principais modelos vigentes na literatura internacional: Múltiplos fluxos (Kingdon, 2003), Modelo de equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones, 1993); e o Modelo de Coalizão de Defesa (Sabatier, 1993); embora analisem de forma distinta o papel do processo político, tem em comum compreender o papel dos atores, instituições e ideias em formular, implementar e avaliar as políticas públicas.

Dessa forma, conceitos de subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas vêm sendo incorporados nos modelos mais recentes de análise de políticas públicas no Brasil.

O modelo de **Kingdon (2003)**, múltiplos fluxos, analisa o estabelecimento de agenda, isto é, como e quando um tema entra na agenda governamental, por meio de três fluxos - problemas, alternativas e política. O conceito de comunidade de políticas (*policy community*) recebe especial ênfase, particularmente em processos de definição de alternativas, para articular a análise da produção de políticas públicas, inclusive no Brasil. Segundo Capella (2014), grande intérprete e difusora no Brasil de Kingdon, do modelo de múltiplos fluxos está sendo muito utilizado pela literatura nacional para compreender como os grandes temas adentram nas agendas seja no governo federal, nos estados e, sobretudo nos municípios.

No modelo de **Sabatier e Jenkins-Smith (1993)**, Coalizões de Defesa, os subsistemas são compostos de diversas coalizões, formadas por atores governamentais e não governamentais. As coalizões contemplam os especialistas, suas ideias e crenças e ainda os interesses dos grupos em disputa. Como afirmam Baumgartner e Jones (1993), a construção da imagem da política (*policy image*) é sustentada por monopólios de atores com suas visões. Tal monopólio representa as ideias que sustentam os arranjos institucionais, contribuindo para que a compreensão da política seja feita de forma simples e direta entre os membros de um determinado subsistema. A criação e a permanência de um monopólio de determinada política pública está vinculada à criação e à manutenção de uma imagem de política de apoio (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 26).

Os interesses e crenças também constituem a base dos monopólios de políticas, no modelo de Equilíbrio Pontuado de **Baumgartner e Jones (1993)**. Tal conceito é empregado para auxiliar na explicação de processos de mudança e também de estabilidade na produção de políticas públicas. Assim, os três modelos destacam o papel das ideias e dos interesses nos subsistemas, desenvolvendo conceitos complementares em cada caso.

Além destes três modelos de origem estadunidense, há escola francesa de análise de instrumentos de ação pública, que tem como grande expoente

**Lascoumes e Le Galès (2012)**. Estes autores por entenderem que há uma gama maior de atores estatais e sociais produzindo políticas públicas, propõe o conceito de governança e de instrumentos de ação pública.

Vale ressaltar que estes quatro grandes modelos internacionais, por serem recentes, ainda passam por processos de ajustes e articulações, sobretudo por conta da aplicação de pesquisas empíricas que estão sendo feitas ao redor do mundo utilizando estas lentes teóricas (Brasil e Jones, 2020).

## **2. Os desafios da descentralização na produção de políticas públicas**

No Brasil a temática de descentralização é marcada, em sua maioria, por duas grandes perspectivas que se complementam, a descentralização fiscal e as políticas sociais. O país é muitas vezes considerado o mais descentralizado do mundo (Arretche, 2009; Abrucio, 2005), o que possui forte correlação com sua estrutura federativa particular.

Com efeito, a compreensão da dinâmica das relações federativas é praticamente um pré-requisito para a análise do processo descentralizador brasileiro, tendo em vista seus impactos na divisão de responsabilidades e recursos entre os níveis de governo e, por conseguinte, no funcionamento dos programas governamentais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema federativo como cláusula pétrea e introduziu a figura dos municípios como entes autônomos, fato inédito nos sistemas federalistas do mundo. Os níveis de governo — União, estados e municípios e o distrito federal, que acumulam competências estaduais e municipais — possuem eleições para cargos executivos e legislativos, significativa autonomia administrativa, atribuições em distintas políticas públicas, bem como capacidade de arrecadação tributária e despesas próprias.

Teoricamente, o federalismo pode ser dividido em dois tipos: competitivo e cooperativo. O primeiro consiste na distribuição de competências entre as esferas de governo de modo a preservar a autonomia e a competição nas atribuições de determinada área da política pública (Franzese e Abrucio, 2009). Um exemplo é a

política tributária no Brasil, que propicia certa discricionariedade aos estados ao mesmo tempo que gera situações competitivas, como a chamada guerra fiscal.

No sentido oposto, o padrão cooperativo envolve a repartição de atribuições entre os entes com vistas a atuarem conjuntamente na formulação e implementação da política (Almeida, 1996; Souza, 2005; Franzese e Abrucio, 2009). Esse modelo se aproxima do proposto para a gestão das políticas sociais no texto constitucional, que define em seu art. 23 competências comuns para União, estados e municípios em importantes áreas como da saúde, assistência social, educação e combate à pobreza, entre outras

Em suma, a Constituição de 1988 institui um processo de descentralização dos serviços públicos básicos mediante a definição de macro responsabilidades. A partir de então, cada área necessitava desenvolver os mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental de modo a colocar em prática os pressupostos constitucionais. Não se trata de um processo automático do tipo top-down. Cada política requer uma estratégia de implementação que coordena as relações intergovernamentais, pautadas em adesão, barganhas e estratégias de indução (Arretche, 2004).

O trabalho seminal de Marta Arretche (2000) traça uma análise compreensiva dos fatores que influenciam o grau de descentralização de determinadas políticas sociais. Para tanto, a autora considera três variáveis de tipo institucional: 1) o legado das políticas prévias; 2) as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços e; 3) a engenharia operacional inerente à prestação. Como resultado, Arretche retrata que o processo de implementação da descentralização no Brasil não foi espontâneo e nem homogêneo. Trata-se de um processo com diferentes resultados, mas que é possível compreender sua lógica.

## **2.1. Relações intergovernamentais**

O tema das relações intergovernamentais vem ganhando progressiva relevância no debate sobre as políticas públicas no Brasil e, em especial, sobre as ofertas no campo social. O contexto institucional para a produção de políticas sociais tornou-se mais complexo após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), resultado tanto do novo desenho federativo como da ampliação do compromisso do

Estado com a redução da desigualdade social e territorial e a garantia de patamares mínimos de bem-estar.

A maior participação dos governos locais na provisão de serviços sociais respondeu ao um modelo de descentralização que alçou os municípios ao status de ente federado e distribuiu competências aos três níveis de governo, mas acolhendo o princípio de responsabilidades compartilhadas para a oferta em um mesmo território. Contribuíram ainda para o progressivo destaque dado ao tema das relações intergovernamentais, as exigências crescentes de aprimoramento da gestão pública bem como o reconhecimento da importância dos serviços sociais para a qualidade de vida da população e para a redução da desigualdade, ambos centrais para o padrão e dinâmica do desenvolvimento econômico nacional.

Os estudos sobre federalismo vêm revelando como a mobilização da autoridade normatizadora e financiadora da União nas políticas sociais fortaleceu sua capacidade de coordenação (Arretche, 2004; 2011; Vazquez, 2012; Machado, 2014).

Os esforços de coordenação intergovernamental ativaram instrumentos, alterando as relações entre níveis de governo e os arranjos institucionais nas diferentes políticas. Além de instrumentos normativos e financeiros, um variado conjunto de instrumentos de coordenação, incluindo instâncias de negociação e decisão intergovernamental, pactuações nacionais sobre estratégias e prioridades, disseminação de formação, fluxos de informação e sistemas de monitoramento e controle, foi sendo adotado, modificando a dinâmica das interações intergovernamentais e a forma de produção das políticas sociais. Isto permitiu maior integração, ampliação da convergência na implementação e redução das incertezas quanto aos custos de execução, encurtando as desigualdades seja em gestão, financiamento e gasto, seja em disponibilidade das ofertas sociais e em seus resultados.

Tratando especificamente do processo de descentralização das políticas sociais no caso brasileiro, a literatura destaca que a existência de recursos disponíveis ao governo federal tem fortalecido sua posição privilegiada no que diz respeito à tomada de decisão, quando comparado aos outros dois níveis de

governo. Para Arretche (2012), na maioria das políticas sociais do país, o poder decisório sobre o desenho da política (*policy decision-making*) tem estado, cada vez mais, a cargo do governo federal, ficando os outros níveis de governo com a execução da política (*policy making*). Assim, algumas políticas são descentralizadas às subunidades governamentais apenas no que se refere às suas respectivas execuções (sendo mantido, no âmbito do governo central, o controle decisório sobre o desenho da política), ao passo que outras são descentralizadas também com relação à autoridade decisória (garantindo maior autonomia aos estados e aos municípios no que diz respeito aos processos de (re)desenho das propostas a serem implementadas), acolhendo dinâmicas distintas em relações intergovernamentais.

A expansão das ofertas em políticas sociais foi uma das mais significativas alterações no Estado brasileiro ao longo das últimas três décadas, com repercussões relevantes para a sociedade em sua dinâmica de desigualdade social e territorial, e implicações para as relações intergovernamentais e a dinâmica federativa nacional.

Contornando tendências dispersivas que pareciam emergir do novo arranjo federativo, do sistema fiscal assentado em ampla descentralização de receitas, e do sistema partidário altamente fragmentado, o governo federal pôde concentrar autoridade decisória nas políticas sociais. Ele mobilizou recursos institucionais para limitar a autonomia decisória dos governos subnacionais em questões tributárias, bem como na definição de patamares e de prioridades do gasto público (Arretche, 2004). O governo federal pôde ainda mobilizar autoridade normativa para regular políticas sociais, mesmo que em intensidade variada, e alocar recursos fiscais que, transferidos na forma de incentivos financeiros, atuaram na indução de preferências e decisões dos governos subnacionais (Arretche, 2010; Vazquez, 2014).

Neste contexto, a institucionalidade das políticas sociais sofreu expressivas mudanças. A criação dos chamados sistemas únicos nas políticas de saúde e de assistência social foi acompanhada, na política de educação, por esforços em favor da integração entre níveis de governo. O fortalecimento da gestão e das ofertas

públicas, observado até meados dos anos 2010, resultou dos novos arranjos institucionais onde a coordenação intergovernamental avançou baseada em forte regulação nacional, incentivos financeiros federais e parâmetros nacionais de oferta. A afirmação do poder decisório do governo federal foi acompanhada pela mobilização do diálogo federativo e pela adesão subnacional a objetivos, estratégias, padrões e métricas referentes à oferta e garantias de acesso, e incluindo progressivamente aspectos referentes à resolutividade da ação pública. O andamento da pauta da coordenação intergovernamental foi impulsionado pela agenda das desigualdades inter e intrarregionais, que tensionaram o diálogo e as negociações federativas e impactaram na engenharia de financiamento, na regulação de serviços públicos e seus parâmetros nacionais para a oferta e resultados.

A literatura nacional recente tem utilizado tais modelos como fonte para analisar os principais problemas e desafios na produção de políticas, dentre eles a governança multinível, isto é, como implementar políticas nacionais com SUS, SUAS, FUNDEB e dentre outras nos mais de 5570 municípios brasileiros? este será objeto da próxima seção..

### **3. O Desafio da produção de políticas pública: Governança multinível**

Para compreender a produção de políticas públicas em um país federativos com relações intergovernamentais que envolvem três entes federativos e diferentes atores da sociedade civil, a literatura recente tem mobilizado o conceito de governança multinível

Para **Lascoumes e Le Galès (2012)**, a governança remete a um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições. Para os autores, “*o emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores forçou uma revisão das concepções estatistas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos*” (ibidem, p. 33). Em outras palavras, o

processo cada vez mais complexo de produção das políticas tornou necessário ampliar o escopo das análises para além do Estado.

Em outros termos, se é verdade que, em muitas áreas de políticas, cada vez mais o *policy decision-making* encontra-se em Brasília (**Arretche, 2012**), argumento de modo complementar que, para entender os processos de produção de políticas sociais – incluindo sua implementação, que não se reduz à “execução” de ditames oriundos do nível federal –, é necessário considerar dinâmicas de **governança multinível**, isto é, os **fluxos de decisão e de produção normativa em diferentes níveis de governo, levando em conta arenas formais e informais.**

Mesmo nos casos de políticas como saúde e assistência social, que contam com arenas institucionais específicas para a pactuação federativa de agendas – as comissões intergestores bipartite e tripartite, que reúnem representantes dos governos municipal, estadual e federal –, é importante analisar quais são as decisões e deliberações aí pactuadas, quem de fato possui poder de influenciar agendas (como alertado por **Palotti e Machado, 2014**).

Adicionalmente, é importante considerar que **deliberações importantes ocorrem também em arenas informais**, e envolvem, da mesma forma, **atores não estatais – dimensão pouco considerada no debate sobre federalismo e políticas sociais brasileiro, mas presente nos estudos sobre governança.**

Importante considerar o debate sobre capacidades estatais na sua variante subnacional – **Grin (2014)** e Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas, de **Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide.**

Em particular no caso de grandes municípios e metrópoles, com capacidade institucional e política para adaptação, transformação e proposição de agendas com repercussão não apenas local, mas também nacional, esse tema tem especial relevância – considerando, inclusive, que experiências locais serviram, muitas vezes, como laboratórios de práticas e repositórios de aprendizagem para a construção dos sistemas nacionais (**Bichir, Brettas e Canato, 2017**). Ou seja, regras nacionais também são resultado, por vezes, de experimentações e disputas locais.

Por fim, resgatando a **dimensão horizontal da governança**, a análise da **produção de políticas públicas deve considerar categorias que deem conta tanto da complexidade dos atores estatais** – considerando **níveis de burocracia, tipos de agências e modos de organização setorial, entre outros aspectos** – quanto dos atores da sociedade civil. Em muitos casos, a capacidade estatal é coproduzida em **interações complexas entre esses atores**, conforme alertado por Lavalle e Szwako (2015).

**O âmbito local é cada vez mais importante para pensar dinâmicas de governança de políticas públicas.** Em nosso arranjo federativo, os municípios possuem autonomia política e administrativa como entes federados, ao lado dos estados e da União. Isso não significa, entretanto, que os municípios gozem de plena autonomia decisória em matéria de políticas sociais.

Ao contrário, cada vez mais, a produção de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União e dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir os objetivos gerais das políticas **(Arretche, 2012; Bichir, 2011; Franzese e Abrucio, 2013)**. Adicionalmente, a implementação de agendas nacionais para políticas sociais também depende das capacidades institucionais locais para implementação dessas agendas, que tendem a variar de modo significativo **(Bichir, 2011; Bichir, Brettas e Canato, 2017)**.

Análises de políticas públicas preocupadas com a dimensão da governança multinível devem superar a dicotomia **top-down/bottom-up**, ou, em outros termos, **a defesa normativa tanto da centralização decisória no governo central quanto do nível local como potencial laboratório de inovações.**

**Em cada caso de política pública devem ser considerados quais são os instrumentos e as estratégias que permitem certo equilíbrio entre controle e autonomia.** Como agenda de pesquisa resta, portanto, analisar o modo como regras, incentivos e instrumentos nacionalmente definidos limitam, mas não eliminam, o espaço para decisões subnacionais, que podem ocorrer, também, em espaços informais, e envolver, de modo central, atores não estatais. Simetricamente, analisar como agendas, capacidades e recursos locais –

municipais e estaduais, com ênfases distintas, a depender do caso em questão – afetam a implementação de agendas nacionais.

Apesar dos avanços da literatura nacional acerca das interações entre sociedade civil e Estado, ainda faltam reflexões sistemáticas sobre quais os efeitos destas interações nas políticas públicas (Abers et al; 2018). Isso é ainda mais evidente quando verificamos a literatura de implementação (Lotta, 2012), a qual tem defendido que essa etapa consiste num processo repleto de decisões que podem levar à reformulação da política pública e efeitos inesperados (Sabatier, 2007). Por esse motivo, autores vêm apontando para a importância de analisar o processo de implementação em nível local, focando na complexidade de interações entre os atores sociais presentes no território, considerando a distribuição de poder e responsabilidades entre eles, assim como a existência de mecanismos formais e informais de negociações (Bichir et al; 2017)

#### **4. A produção de políticas públicas no combate às desigualdades**

O debate acerca das desigualdades sociais na literatura de ciências sociais está presente nos fundadores da disciplina: Durkheim, Weber e Marx, cada um analisando o fenômeno com os seus próprios pressupostos teóricos. A estratificação social é apontada por **Weber (1999)** como uma forma de analisar as desigualdades que existem entre indivíduos e grupos nas sociedades humanas. A forma mais simples de definir a estratificação consiste em vê-la como um sistema de desigualdades estruturais entre diferentes agrupamentos (Weber, 1999; Giddens, 1992).

A renda ocupa espaço privilegiado nas análises sobre a desigualdade (PIKETTY, 2014). A literatura comparada tende a se concentrar nos efeitos das políticas sociais sobre desigualdade de rendimentos entre os indivíduos e, por consequência, os trabalhos que analisam políticas de transferências de renda (previdenciárias e assistenciais) têm grande centralidade nessa agenda de estudos (ARRETCHE, 2015).

Esta não era, contudo, a noção de redução das desigualdades sociais associada ao conceito de cidadania que se consolidou no século XX. Diferentemente, a cidadania havia sido concebida como o direito dos cidadãos a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, que lhes permitisse viver como seres civilizados conforme os padrões correntes na sociedade, de modo a expandirem suas liberdades reais. Além de estabelecer que o bem-estar deveria incluir o acesso a bens essenciais, essa concepção de cidadania definiria também que o direito a tais serviços deveria estar dissociado da renda dos indivíduos (Esping-Andersen, 1985; Marshall, 1967; Sen, 1999; Przeworski, 1998).

José Murilo de Carvalho, no célebre livro “Cidadania no Brasil (2001), partindo da tese do sociólogo T.H Marshall (1967) de que a sequência clássica da cidadania moderna começaria pelos direitos civis, seguido pelos políticos e depois pelos sociais, Murilo defendia que no Brasil a pirâmide havia sido invertida - e que o principal déficit da República residia na falta de acesso à Justiça pela inefetividade dos direitos civis.

**A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante no país para garantir que todos os cidadãos brasileiros, no plano formal, tivessem acesso aos mesmos direitos e políticas sociais.** A criação da seguridade social, como o Sistema Único de Saúde (SUS) possibilitou que todos os brasileiros tivessem acesso à saúde pública e gratuita, diferente do modelo corporativo anterior.

### **1.1. Políticas públicas como indutoras de redução de desigualdades**

As desigualdades que apresentaram declínio foram objeto de políticas cujo desenho visou deliberadamente produzir esse resultado e que ganharam grande centralidade na agenda do governo federal. Em contrapartida, a redução nos patamares de desigualdade foi muito mais lenta naquelas áreas caracterizadas pela descontinuidade entre mandatos presidenciais, ou mesmo pela paralisia decisória.

Na mesma direção, a trajetória do acesso a serviços públicos no Brasil revela progressiva dissociação em relação à renda. Esse efeito somente é eliminado sob a universalização, cuja trajetória, contudo, revela que os mais pobres são os últimos a serem incorporados. Uma vez alcançada a universalização, a desigualdade se

desloca para uma nova fronteira, na qual origem social e renda sobrevivem como um fator de impacto relevante.

O mecanismo de inclusão dos outsiders se desdobrou em duas fases distintas.

**A primeira resulta da conjuntura crítica da transição para a democracia.**

Dela emerge o capítulo social da CF de 1988, que vincula aposentadorias não contributivas ao valor do salário mínimo, bem como constitucionalizou os sistemas universais e gratuitos de saúde e educação.

A segunda fase é resultado de mudanças endógenas associadas à criação de categorias de beneficiários dessas políticas (policies). As elevadas taxas de participação eleitoral dos mais pobres, combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram esses beneficiários, situados no piso e no meio da escala contínua da distribuição da renda, em eleitores interessados na expansão das políticas que os favoreçam. Dado seu tamanho numérico, esses eleitores são decisivos para uma eleição majoritária. Partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender às suas demandas. A competição política por essa categoria de eleitores contribui, por sua vez, para sua contínua expansão.

Portanto, os fatores políticos que deram origem às políticas de inclusão dos outsiders não são os mesmos que explicam sua trajetória posterior. Se a inclusão dos outsiders foi resultado de um fator exógeno, associado à transição democrática, a contínua expansão dos benefícios é mais bem explicada pelo fato de que as policies passam a explicar a política (Lowi, 1972), isto é, a convergência dos partidos em torno dos beneficiários dessas políticas.

Em suma, em 1985, no início do regime democrático contemporâneo, os níveis de desigualdade no Brasil eram maiores do que o enfoque exclusivo na dimensão renda permite observar. O mecanismo de superposição de vantagens, pelo qual o acesso aos serviços essenciais era desigualmente distribuído em favor das faixas superiores de renda, não era apenas produto direto da qualificação para o mercado de trabalho. Em vez, o regime de política social vigente produzia uma grande divisão entre insiders e outsiders, ao condicionar o direito à saúde pública e

às aposentadorias à vinculação ao mercado formal de trabalho, em um contexto de reduzido tamanho do setor industrial urbano e ocupação dos trabalhadores baixamente qualificados via trabalho informal (Santos, 1979; Draibe, 1994). Além disso, os níveis de escolaridade eram muito baixos, sendo o acesso fortemente associado à origem social dos alunos (Ribeiro et al., 2015).

Portanto, a queda da desigualdade, seja na dimensão renda – via transferências governamentais e compressão salarial –, seja na dimensão de acesso a serviços – de saúde e educação –, ocorre incrementalmente a partir do início da década de 1990. Ainda que cada dimensão tenha uma trajetória específica – no que diz respeito ao timing e aos fatores que a explicam –, é fato que o efeito do mecanismo de inclusão dos outsiders sobre a desigualdade tem sua origem já no início dos anos de 1990.

**Sob os governos do PT (Lula, 2003-2006 e 2007-2010, e Dilma Rousseff, 2011-2016), ocorreu a maior redução da desigualdade de renda em favor dos mais pobres no período democrático, assim como houve importante expansão do acesso aos serviços de saúde e educação.**

Entretanto, as políticas de inclusão dos outsiders começaram a ser implementadas sob governos conservadores. Para além da incorporação da titularidade às pensões não contributivas sob o governo Sarney, uma política de valorização do salário mínimo foi iniciada no segundo mandato de Fernando Henrique, a partir de 1999, além de reformas que aceleraram a universalização do acesso à educação, adotadas em seu primeiro mandato. Como mostra o Gráfico 4, a inclinação da curva de expansão do ensino fundamental e médio antecede, em mais de uma década, a posse do primeiro governo de esquerda, em 2003.

## **Implementação de políticas públicas como locus de reprodução de desigualdades**

Há o surgimento de uma literatura recente de análise de políticas públicas que analisa como o Estado pode reproduzir desigualdades na implementação (Dubois, 2015; Wacquant, 2016; Pires, 2019). Desde os estudos pioneiros de implementação (Pressman e Wildavsky, 1973), reforça-se a constatação de que leis e decisões políticas não são simplesmente executadas, tal como concebidas e planejadas, de forma direta, mecânica ou automática. Muito pelo contrário, esses estudos têm revelado os processos de implementação como momentos de criação e transformação (Majone e Wildavsky, 1984).

A combinação de uma perspectiva multidimensional e interseccional da desigualdade com um olhar atento aos processos de implementação de políticas públicas e aos seus efeitos sociais abre possibilidades promissoras. Fundamentalmente, permite elucidar um fenômeno ainda pouco conhecido e estudado, mas que, dada sua extensão na vida cotidiana das pessoas, pode ser entendido como um motor importante de reprodução das desigualdades sociais já existentes.

### **Considerações finais**

Este texto visou apresentar os principais desafios da produção de políticas públicas no Brasil do século XXI. Dentre os principais destacamos três que a literatura vem apontando; 1) as relações intergovernamentais entre os três entes federativos na produção de políticas públicas; 2) a governança multinível, isto é, como articular além dos três entes federativos e um conjunto de atores estatais e sociais na formulação e implementação de políticas; 3) e a produção de políticas de combate às desigualdades sociais.

O Brasil é um país federativo com três entes, sendo o único do mundo em que o nível local (município) possui autonomia política e orçamentária. Tal fato colocou como desafio ao governo central desenhar sistemas nacionais de políticas em que a coordenação ficasse na União. Como visto, a literatura aponta (Arretche,

2009) que a União usou o repasse de recursos como indução de agenda, como a construção do Sistema Único de Saúde por meio das Normas Operacionais Básicas (NOB) - portarias do Ministério da Saúde - que norteavam as transferências de recursos financeiros entre a União e os demais entes na década de 1990. Na educação foi construído o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental) em 2006 e após dez anos, em 2016 se transformaria em FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica) que inclui o ensino médio e a pré escola. O SUAS - Sistema Único de Assistência Social - seguiu os moldes do SUS - para garantir a gestão das políticas sociais dentro da perspectiva da cidadania e organizar a participação de cada ente federativo no sistema.

A governança multinível é uma forma de compreender a produção das políticas públicas em uma sociedade plural e complexa como a brasileira no século XXI. Se antes a formulação e a sua implementação ficavam a cargo exclusivamente ou majoritariamente com os atores estatais, esta realidade mudou, sobretudo nos últimos trinta anos com a presença cada vez mais intensa de uma sociedade civil crítica e atuante.

O terceiro desafio é o enfrentamento a severa desigualdade social existente na sociedade brasileira. As políticas públicas setoriais devem ter como grande objetivo garantir que todos tenham acesso, diminuindo assimetria e promovendo oportunidades para os grupos socialmente discriminados.

## Referências

ARRETCHE, M. (2003), "Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas", Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18, 51, 7-10.

BARDIN, L. (1977). Análise de conteúdo. Lisboa, Edições 70.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. (1993), Agendas and Instability in American Politics. Chicago, University of Chicago Press.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A.C. (2016). Os estudos das políticas públicas no brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. Política Hoje (UFPE. Impresso), 25, 1, 73-84.

CAIRNEY, P. (2013), “Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies”, Policy Studies Journal, 41, 1, 01-21.

CAP – Comparative Agendas Project. (2021). “Datasets/Codebooks”. Disponível em [https://www.comparativeagendas.net/datasets\\_codebooks](https://www.comparativeagendas.net/datasets_codebooks), consultado em 20 de setembro de 2020.

CAPELLA, A. C.N., BRASIL, F. G. (2015), “Análise de Políticas Públicas: Uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes”, Novos estudos CEBRAP, 101, 57-76.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Catálogo de Teses e Dissertações. (2020). Disponível em: [https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/). Acesso em: 5 nov. 2020.

FISCHER, F.; FORESTER, J. (1993), The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham, NC Duke University Press.

John, P. (2013). New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. In International conference on public policy, Grenoble (pp. 26-28).

JOHN, P. (2006). “The policy agendas project: a review”, Journal of European Public Policy, 13(7), 975-986.

KINGDON, J. (2003), Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3ª edição, New York, Harper Collins.

LANDMAN, T. (2003), Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction. 3ª edição, London, Routledge.

MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. (2013), A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo/Rio de Janeiro, Unesp/Fiocruz.

MELO, M. A. (1999), “Estado, Governo e Políticas Públicas”, in Sérgio Miceli (org.), O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995), São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes.

PETERS, G. (1998), Comparative Politics: Theory and Methods. New York, New York University Press.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (1993), Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Oxford, Westview Press.

SABATIER, P. A. (1999), “The Need for Better Theories”, in Paul Sabatier (Org.), Theories of the Policy Process. Oxford, Westview Press.

ZAHARIADIS, N. (2014). “Ambiguity and Multiple Streams”, in Paul Sabatier; Christopher Weible (eds.), Theories of the Policy Process, Boulder, CO, Westview Press.