

Os desafios do Brasil Pós Constituição de 1988 na produção de políticas públicas no enfrentamento às desigualdades¹

Heber Silveira Rocha²

Introdução

O termo “desigualdade” é excessivamente abstrato. No mundo social, existem múltiplas desigualdades: entre pobres e ricos, entre mulheres e homens, entre categorias de raças, as quais, por sua vez, se manifestam na renda, no acesso a serviços, na participação política.³

Após a Constituição de 1988, sobretudo nas décadas de 1990 e 2000 que inicia a inflexão na história das desigualdades no Brasil (Arretche, 2015). Os estudos clássicos de ciências sociais enfatizam a importância das políticas públicas para tornar possíveis mudanças substantivas na ordem social e econômica (**Esping Andersen, 1985; Marshall, 1967**).

A trajetória de longo prazo das desigualdades no Brasil revela que não há determinismo - econômico ou político - nesse processo. Políticas Públicas importam! mais que isso: deslocamentos nos padrões de desigualdade requerem políticas implementadas por um longo período de tempo.

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 seus próprios pressupostos teóricos. A estratificação social é apontada por Weber (1999) como uma forma de analisar as desigualdades

¹ Texto publicado no WIKIDOTE <http://direitos-indigenas.wikidot.com/texto-heber>. Acesso em 10 de outubro de 2023.

² Professor substituto da EACH-USP no curso de Gestão Ambiental. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Mestre em Administração Pública pela FGV-SP. Doutor em Ciência Política pela IFCH-UNICAMP.

³ Para maiores informações ver Capítulo 01 (pg. 55)

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9323/1/Implementando%20desigualdades_reprodu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desigualdades%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf

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 estruturadas entre diferentes agrupamentos de pessoas (Weber, 1999; Giddens, 1992).

A redução da desigualdade por meio da democracia era uma aposta do mundo ao longo do século XX, sustentada pelo que ocorreu nos anos dourado do capitalismo na Europa, conforme apontou os trabalhos clássicos de **Eric Hobsbawm (1994) e Esping-Andersen (1999)**, na perspectiva de ampliação de direitos (**Marshall, 1967**).

A renda ocupa espaço privilegiado nas análises sobre a desigualdade na literatura (NERI;HERCULANO, 2012; PIKETTY, 2014; BARROS, 2005). A literatura comparada tende a se concentrar nos efeitos das políticas sociais sobre a 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.

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 corrente 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 definiu também que o direito a tais serviços deveria estar dissociado da renda dos indivíduos (Esping-Andersen, 1985; Marshall, 1967; Sen, 1999; Przeworski)

A era vargas e o regime militar deixaram como legado um Estado corporativista que nas palavras de Wanderley Guilherme do Santos (1979), regulava a cidadania, isto é, eram cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontravam localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e

definidas em lei, gerando dessa forma uma estratificação social por meio do acesso às profissões.

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.

A carta magna foi um avanço na democracia brasileira, conhecida como Constituição Cidadã, colocou o Estado brasileiro como um formulador e implementador de políticas sociais, na contramão da ordem neoliberal vigente no mundo na década de 1980.

Houve enormes avanços introduzidos na Constituição, em seus artigos 1º e 3 (Princípios Fundamentais); artigos 7º a 11 (Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulos II, Dos Direitos Sociais); art. 165 (Dos Orçamentos, parágrafo 5º) e artigos 193 a 204 (Da Ordem Social e da Seguridade Social)

O caso brasileiro é paradigmático. Aqui, as políticas de transferência de renda reduziram pela metade as taxas de pobreza em cerca de dez anos. Aumentos reais do salário mínimo e novas oportunidades econômicas criadas durante o ciclo de crescimento econômico também tiveram impacto na vida cotidiana, na medida em que os “emergentes” começaram a disputar espaços e bens de distinção reservados até então às classes médias estabelecidas. Essa disputa de espaços e bens, e a recessão econômica iniciada em 2015, além das investigações e prisões por corrupção, que inibiram o acesso dos mais ricos ao Estado e colocaram em

xeque o sistema de formação de maioria parlamentar, levaram ao golpe parlamentar de 2016.

Este texto está dividido, além desta introdução, nas seguintes seções: a) **O debate sobre as políticas públicas no Brasil: breve histórico;**

1. O campo de políticas públicas na perspectiva da literatura internacional e nacional

Antes de tudo é necessário localizar o que são políticas públicas. Embora haja várias definições, parto aqui da proposição de Baumgartner e Jones (1993) de que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais pelo Estado e pelas autoridades governamentais e um sentido amplo. Trata-se do estudo do “Estado em ação”, na feliz formulação de Jobert e Muller (1987), e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam.

Cada perspectiva de análise sobre as políticas públicas se inspirou em teorias a respeito da natureza, do funcionamento e das características do Estado. Entre tais perspectivas figuram principalmente o pluralismo, o marxismo, a teoria das elites e o neoinstitucionalismo. Não apresentarei neste ensaio tais teorias, não apenas pela questão do tempo de prova, mas por que basta para os nossos objetivos compreender o funcionamento em si dos modelos de análise.

De forma geral, entretanto, a literatura de políticas públicas até os anos 1970 é de inspiração pluralista, embora com influências pontuais do marxismo e da teoria das elites. A partir dos anos 1980, o neoinstitucionalismo, tendo Theda Skocpol como grande referência, influencia crescentemente as análises, mas em diversas perspectivas recentes as raízes pluralistas se fazem sentir.

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.

As políticas públicas envolvem a consideração de ao menos dois de causalidade - um sobre as causas do problema a ser objeto da política e outro sobre o efeito pretendido da política sobre tal problema.

Os modelos analíticos, entretanto, têm que explicitar tais causalidades sustentadas (ou presumidas) necessariamente e de forma independente dos objetivos últimos das políticas. A trajetória da últimas décadas levou a formação paulatina de conhecimento cumulativo a respeito das políticas que nos permite entender com algum grau de detalhe, nos dias de hoje, os processos que cerca as ações do Estado.

A política pública é um campo multidisciplinar. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca por sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política, da administração e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, Política, Economia e Sociedade.

Essa é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas - ciência política, sociologia, antropologia, economia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas - partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

2. As políticas públicas e o debate acadêmico brasileiro sobre as desigualdades

O campo de estudo de políticas públicas no Brasil pode ser dividido em momentos diferentes, de acordo com o grau de sua institucionalização, desde os estudos clássicos das décadas de 50 até os estudos contemporâneos.

O estudo sobre o Estado esteve no centro da análise das ciências sociais na primeira metade do Século XX, sobretudo por meio de análises macrosociológicas, em esforço para compreender como o Estado foi formado, quais eram as suas características, quais eram os grupos sociais que o influenciavam.

Os trabalhos clássicos de Oliveira Viana (Instituições Políticas Brasileiras, 1949), Victor Nunes Leal (Coronelismo, enxada e voto, 1948) e Raimundo Faoro (Os donos do Poder, 1958). Assim, como os de Luciano Martins, Bresser Pereira e Fernando Henrique Cardoso já nos anos 1970. Tais estudos tinham como objetivo compreender o funcionamento do aparelho estatal e sua relação com as bases sociais e com o sistema político à época. Estas pesquisas estavam inseridas dentro do contexto maior das ciências brasileiras em criar uma análise sistematizada da formação social do Brasil, utilizando os métodos da recém criada disciplina da sociologia no início do século XX.

O final da década de 1970 e início de 1980 marcam o início dos estudos de políticas públicas, por meio das análises das políticas setoriais. Os trabalhos seminais de Wanderley Guilherme dos Santos (1979) e Sônia Draibe (1979) versaram sobre as relações que o Estado estabelecia com os cidadãos mediante suas políticas.

O conceito de cidadania regulada jogou luz sobre como os serviços de saúde e previdência social eram marcadamente concentrados nas categorias profissionais que tinham suas relações de trabalho estabelecidas pela CLT de Getúlio Vargas. Ou seja, para ter acesso aos serviços públicos era necessário ter carteira assinada, o que, gerava grandes desigualdades no acesso formal e prático aos direitos sociais.

O legado das políticas da Era Getúlio Vargas e do regime militar – política social, política trabalhista, política educacional, política de habitação, saneamento básico, seguridade social -- foi o grande objeto de estudo nas décadas de 1970 e 1980. Havia um esforço para compreender os motivos de haver tantas desigualdades na oferta dos serviços públicos e também em seu acesso. Autores como **Wanderley Guilherme dos Santos, Sonia Draibe, Almeida, Welfort e José Murilo de Carvalho** foram os expoentes de uma geração que esmiúçam as especificidades do Estado brasileiro: padrão de intervenção, corporativismo, formação e o papel das burocracias, além de estudarem as relações dos movimentos sociais e os grupos de interesse na produção de políticas públicas.

A década de 1980 consolida o processo de abertura democrática, culminando com a redemocratização do país. Naquele momento havia uma grande ebulição da sociedade civil, os movimentos sociais estavam com uma agenda de avanço de direitos, e novos personagens entraram em cena, para lembrar o título do célebre livro de Eder Sader (1988) que analisou este momento.

A promulgação da Constituição de 1988, colocou os municípios como entes federativos autônomos, fazendo com que o Brasil tivesse três entes. Diante disso, a literatura em torno das políticas públicas passa a focar as análises dos desenhos institucionais das políticas públicas, das estratégias de coordenação federativa e dos instrumentos de indução. Estas abordagens tiveram como grandes expoentes **Marta Arretche, Celina Sousa e Fernando Abrucio**. A literatura dá pouca atenção aos processos de implementação nos municípios brasileiros, com exceção dos estudos realizados pela professora Martha Farah (1998) e Peter Spink da FGV-SP.

As análises acadêmicas das políticas públicas no Brasil a partir da década de 1980 tiveram grande influência dos estudos de **Peter Evans (1984) e Theda Skocpol (1985)**, expoentes do neoinstitucionalismo histórico. Esta linhagem teórica afirma que as instituições têm papel relevante para moldar o comportamento dos atores estatais e sociais.

É na década de 1980 que surge o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (**NEPP**) da UNICAMP, primeira instituição acadêmica brasileira focada exclusivamente nos estudos de políticas. Este núcleo reuniu cientistas sociais, economistas, geógrafos, administradores e demais profissionais para analisar os programas e políticas públicas.

Segundo **Marques (2013)** os grandes avanços na literatura nacional de políticas públicas são a) efeito das instituições sobre a produção de políticas públicas, em especial o federalismo; b) interações entre agências estatais e atores socioestatais; c) os efeitos das políticas públicas sobre os problemas sociais.

Parte da literatura vai analisar a divisão de tarefas entre os três entes federativos, como o funcionamento do federalismo (Tavares de Almeida, 1995; Arretche, 2000, 2012; Souza, 2003; Hochman e Faria, 2013; Abrucio, 2013). Outra parte da literatura analisou os impactos do federalismo nas políticas públicas; Saúde (Menicucci, 2007; Hochmann, 2013); Educação (Vazquez, 2014); Assistência Social (Bichir, 2010).

Outra linha de estudo mais contemporânea é o estudo da implementação das políticas públicas, analisando o papel dos servidores. Lipsky (1980) cunhou o conceito de burocracia de nível de rua para designar os funcionários da linha de frente, isto é, aqueles que atendem diretamente à população (enfermeiros, médicos, policiais, professores, assistentes sociais). Aqui no Brasil, autores como Roberto Pires e Gabriela Lotta (2014) abriram uma agenda para compreender como os servidores federais da burocracia de rua e de médio escalão atuam como mediadores entre os formuladores e os implementadores. Como já afirmava a Widalwisky (1974), a implementação não é uma fase automática, isto é, os implementadores, por terem um papel discricionário no momento de ofertar o serviço acabam por reformular parte das micro ações, alterando o desenho inicial realizado pelos formuladores.

Ainda no **campo da implementação** chama a atenção os estudos recentes acerca da **governança multinível (Pires, 2013; Bichir, 2018; Faria et al, 2013)**. Esta literatura aborda que dadas as complexidades das relações socioestatais, não

é possível pensar a **implementação somente pelo viés da burocracia**. Muitas políticas contam com uma rede de atores da sociedade civil e entidades filantrópicas, como é o caso da assistência social, com as entidades assistências ou mesmo a cultura, com os pontos de cultura. Dessa forma, o conceito de governança joga luz sobre as diferentes dimensões das relações entre o Estado e as entidades na oferta de serviços públicos.

Um terceiro grande bloco de debate na literatura de políticas públicas versa sobre o papel da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo por meio dos espaços institucionais de participação, como os conselhos e conferências (Avritzer, 2012; Lavallo, 2014; Romão, 2011, Tatagiba, 2015). Luciana Tatagiba é uma expoente nos estudos dos conselhos municipais de políticas públicas, tanto no controle como na proposição de alternativas para serem incorporadas nas políticas públicas. Romão (2011) argumentou que os conselheiros do Orçamento Participativo tinham forte participação em espaços decisórios vinculados ao sistema partidário (sobretudo o PT), contextualizando a tradição de gestões petistas em ofertar espaços decisórios para movimentos sociais.

Uma linha mais recente de estudos sobre participação nas políticas públicas tem sido conduzida por Adrian Gurza Lavallo do CEBRAP e Rebecca Abers da UNB. Estes grupos utilizam o conceito de “fit” (encaixe) da cientista política norte americana Theda Skocpol para trabalhar a ideia de mútua constituição, isto é, os atores sociais que participam de espaços institucionais de participação constroem também suas identidades e alteram seus repertórios (na perspectiva de Tilly), bem como o Estado também tem suas arenas alteradas com a pressão dos movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil.

3. A Constituição de 1988 e os desdobramentos em políticas públicas

A Constituição de 1988 foi um marco importante para o avanço dos direitos sociais. Denominada como Constituição Cidadã colocou um novo marco para a cidadania no Brasil, por universalizar o acesso aos direitos, colocando em xeque a cidadania regulada (**Santos, 1979**), que gerava a perversa estratificação de acesso aos serviços públicos, como os de saúde e previdência social.

Como afirma **Arretche (2015)** em contextos em que o setor industrial urbano é reduzido e o desemprego é elevado, regimes de política social que condicionam direitos sociais ao vínculo empregatício produzem uma divisão entre quem está incluído (*insiders*) e os que estão fora (*outsiders*), por meio de um mecanismo de superposição de vantagens, que favorece os trabalhadores mais bem qualificados no mercado de trabalho.

A transição democrática no Brasil foi caracterizada por intensa mobilização contra a desigualdade e a limitada participação política, cujas origens eram atribuídas ao regime militar (**Almeida, 1995; Draibe, 1994**). Na verdade, mesmo entre os setores conservadores, havia uma percepção de que a democracia não seria sustentável se não comportasse políticas de combate à pobreza (**Lamounier, 1987**). Assim, tanto a universalização do sufrágio quanto às políticas de inclusão podem ser mais bem compreendidas como resultado da politização da desigualdade que acompanhou o processo de transição democrática no país (**ARRETCHE, 2015**).

A trajetória recente do Brasil apresenta iguais desafios para as projeções sobre o desempenho do regime democrático contemporâneo. Na introdução a um **clássico das ciências sociais brasileiras, Cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho (2001)** sintetizou a interpretação compartilhada à época por diversos cientistas sociais (**Barros et al., 2000; Lamounier, 1992; Reis; Cheirub, 1993; Stepan, 1999**).

Segundo Carvalho, o entusiasmo com a democracia revela-se ingênuo. As conquistas no plano político - eleição direta em todos os níveis, liberdade de reunião e de expressão, sufrágio universal - não haviam se traduzido em resolução de problemas centrais de nossa sociedade.

As grandes desigualdades econômicas e sociais continuavam sem solução, ou até mesmo haviam se agravado; na melhor das hipóteses, melhoras eram marcadas por ritmo muito lento. O resultado de longo prazo era a “inaceitável estabilidade” da desigualdade (Barros et al., 2000).

4. As políticas públicas e a redução das desigualdades

O Brasil de 1960 era um país rural, no qual as desigualdades de renda e de oferta de serviços de infraestrutura no vasto território nacional eram pequenas. Esta era, contudo, uma relativa igualdade na pobreza, na medida em que a baixa renda e a ausência de serviços públicos essenciais estava mais ou menos homogêneamente distribuídas no território. O mercado de trabalho era predominantemente masculino. Em 1970, em um país esmagadoramente católico, as mulheres tinham em média seis filhos, mas as mais escolarizadas apresentavam uma taxa de fertilidade de dois filhos por mulher. Em qualquer dos extremos de renda e escolaridade, o arranjo predominante era a família tradicional, restringindo o mundo feminino ao mundo do trabalho. (IBGE, 2022)

Em torno de 75% da população era funcionalmente analfabeta, isto é, tinha somente até três anos de estudo. Apenas 20% dos jovens entre 12 e 15 anos completaram quatro anos de estudo. A universidade era um ambiente restrito aos homens brancos oriundos dos estratos superiores. A desigualdade entre brancos e não brancos já começava no acesso aos bancos do ensino fundamental. (IBGE, 2022)

A escassa oferta de profissionais qualificados garantia principalmente aos provedores masculinos grandes vantagens no mercado de trabalho e no sistema de proteção social, posto que o direito à previdência e à saúde produzia marcadas distinções de status aos detentores de um carteira de trabalho assinada (Santos, 1979).

Em 2010, de acordo com os dados do censo daquele ano do IBGE, o Brasil era um país altamente urbanizado: 85% da população brasileira viviam em cidades. Os níveis de escolaridade haviam mudado radicalmente. O analfabetismo funcional havia caído para menos de 20% da população economicamente ativa, concentrada na população idosa. Entre os jovens, a conclusão do ensino básico era praticamente universal - quase 70% dos jovens completavam oito anos de estudo. Logo,

completar o ensino fundamental tornou-se cada vez menos dependente da origem familiar.

Na outra ponta do sistema escolar, a população de mais de **18 anos** que chegou ao ensino médio pulou de 6,2 milhões em 1980 para 40 milhões em 2010; a que chegou ao ensino superior passou de 3,4 milhões para 21,5 milhões de estudantes. Ambas haviam aumentado mais de 6 vezes . No mesmo período, a taxa de mortalidade infantil no Brasil caiu de 69 para 16 por mil nascidos vivos, e a esperança de vida passou de 62 para 73 anos.

5. 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 politics (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.

6. 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.

Além disso, oferece base conceitual e analítica para:

i) abordarmos como as diferentes formas de desigualdades e experiências de exclusão são tratadas cotidianamente nos atos de Estado; e

ii) explorarmos as repercussões sociais provocadas por processo de implementação sobre sujeitos e grupos vulneráveis, em termos do reforço à relegação e à manutenção de posições sociais inferiorizadas.

É inegável que as políticas públicas estão entre os principais instrumentos à disposição dos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território.

Essa relação entre políticas públicas e formas de desigualdade, no entanto, é ambígua. Por um lado, algumas iniciativas governamentais são formal e explicitamente desenhadas com o intuito de reduzir disparidades sociais, econômicas e regionais.

Por outro lado, outras ações governamentais contribuem na direção oposta, podendo exacerbar as desigualdades já existentes – por exemplo, *um sistema tributário regressivo ou políticas monetárias e fundiárias indutoras de concentração – ou até criar novas formas ou nichos de exclusão, como no caso de políticas de imigração.* Reconhecemos que esse segundo grupo constitui fonte importante de reprodução de desigualdades sociais, cujos efeitos, já conhecidos, requerem avanços em termos de análises teóricas e empíricas, tal como tem sido feito em estudos recentes para o caso brasileiro (*Arretche, 2015; Afonso et al., 2017; Souza, 2018*) e em nível internacional (*Bourguignon e Atkinson, 2015; Piketty, 2014*).

6.1. Arranjos e instrumentos de implementação

Nos debates sobre implementação de políticas públicas, as abordagens conhecidas como “de cima para baixo” (ou top-down) há muito salientaram o desenho institucional como uma dimensão-chave para a compreensão de como objetivos declarados, conteúdos e formatos de políticas públicas vão sendo

transformados no decurso das atividades de implementação (Hill e Hupe, 2014). Colocar leis, normas e decisões políticas em prática requer o envolvimento de múltiplos atores (sejam governamentais ou não governamentais), assim como objetos (recursos, tecnologias etc.), em arranjos institucionais que deem suporte organizacional à realização das ações públicas (Pires e Gomide, 2016). Esses arranjos representam nada menos que o modelo de governança que está sendo exercitado no processo de implementação (Capano, Howlett e Ramesh, 2015; Marques, 2013). Um olhar atento aos arranjos institucionais de implementação provoca dois tipos de questões fundamentais para reflexões sobre reprodução de desigualdades.

1) Quem teve (ou não) a oportunidade de fazer parte do arranjo e ter seus interesses e pontos de vista institucionalmente representados? E, considerando que os arranjos frequentemente envolvem uma distribuição desigual de poder, recursos e papéis entre os atores participantes, quais são as capacidades (conectividade, centralidade etc.) de cada ator de interferir em decisões críticas sobre as estratégias de implementação e os cursos de ação a serem seguidos?

2) Dado que o processo de estabilização das relações entre os múltiplos atores envolvidos no arranjo envolve o desenvolvimento ou a adoção de instrumentos (procedimentos formais, protocolos, sistemas de informação, indicadores, formulários etc.), quais visões, valores e preconceções sobre os usuários e seus modos de vida são fixados? Quais as implicações desses instrumentos, supostamente técnicos, para os usuários dos serviços e programas?

O conceito de burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980; Hupe, Hill e Buffat, 2015) buscou precisamente chamar a atenção para o papel crucial desenvolvido por atores até então ignorados nas avaliações de políticas públicas, mas cujo trabalho cotidiano apresenta sérias implicações em termos da redefinição dos objetivos e do conteúdo de uma política, assim como das formas de relação com seus públicos (usuários, beneficiários, alvos etc.). Segundo esta vertente, o trabalho desses agentes se torna importante porque eles gozam inevitavelmente de discricionariedade na forma como conduzem suas atividades cotidianas e executam os comandos legais e hierárquicos. Isto se deve às condições sob as quais esses agentes da linha de frente desempenham suas funções, marcadas por objetivos ambíguos, um emaranhado de regras complexas, excesso de demanda, escassez

de recursos, distância da supervisão hierárquica, e em interações face a face com os destinatários da ação pública. Em função dessas condições, esses agentes se encontram em meio a um contínuo exercício de acomodação entre o desiderato formal e as condições reais e específicas da execução. Nesse processo, diversos elementos e referências que não fazem parte do conjunto de prescrições legais e formais passam a se embrenhar nas atividades de implementação de uma política pública (Dodier, 1989).

REFERÊNCIA

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, 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/#/>>. 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.

NERI, Marcelo & HERCULANO, Pedro. (2012), *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Brasília, Ipea (Comunicados do Ipea, n. 155).

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

ROCHA, Roberto. (2019). Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas - Rio de Janeiro : Ipea, 2019.

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.