

# POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

**Francisco Haas**

---

Mestre em Ciências Sociais pela PUC-MG, professor e coordenador de  
Extensão da Escola Superior Dom Helder Câmara.

## **Introdução**

Política social é um tema intrigante que vem suscitando reflexões constantes no mundo contemporâneo e vários autores têm feito análises contundentes na implementação de políticas públicas que minimizem os efeitos perversos da desigualdade social.

Pretende-se aqui fazer um estudo comparativo de dois enfoques importantes na literatura brasileira sobre o tema: um a partir da reflexão de Abranches (1987) em “Política Social e Combate à Pobreza” e, outro, de Santos (1987) em “A Trágica Condição da Política Social”, por acreditar que são tão atuais como todos os problemas sociais que afligem milhões de brasileiros.

## **Definição de política social**

Segundo Santos, a expressão “política social” teve origem entre pensadores alemães de meados do século passado que criaram em 1873 uma associação especial para o seu estudo. Este autor faz uma análise de várias concepções de política social e tece comentários duros a Marshall - que a define como um “termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa”-, a Ramesh Mishra - que admite que pode ser definida em termos relativamente estreitos ou largos -, e a Greffe que está convicto de que a política social busca assegurar a reprodução das relações sociais, controlar e diversificar a produção de valores de uso de tal sorte que os pertencimentos de classes sejam bem reproduzidos.

Santos assim define estas abordagens:

De um modo geral o que se observa é o desconhecimento do problema

definicional, em sentido estrito, e o apelo à definição por enumeração de políticas específicas ligadas a problemas igualmente específicos, quer quando se supõe que sejam derivados do fracasso *laissez-fairiano*, quer quando, mais radicalmente, se supõe que decorram estruturalmente da ordem capitalista, em qualquer de suas variantes. Em ambos os casos, as listas de áreas que são ou deviam ser objeto de políticas sociais diferem apenas marginalmente.

Para Santos,

política social é toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente. Para ele a política social não é uma política entre outras, dotada de um atributo que a diferencia das demais, mas da mesma ordem lógica. Ela é, na realidade, uma política de ordem superior, metapolítica, que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas o que equivale a dizer que justifica o ordenamento de escolhas trágicas.

Abranches na sua visão acredita que a

política social reflete a direção política das relações econômicas. A combinação específica, imposta pela correlação efetiva de forças, de incentivos à acumulação e ao crescimento, recursos para a provisão de meios de subsistência aos mais carentes e ações redistributivas visando a alcançar um certo patamar de equidade.

Para o autor a política social “intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade”.

Essa definição de política social se inscreve numa ação redistributiva, concepção política que não se perde no jogo do poder ou no desequilíbrio de forças, mas se insere numa ação estatal de alocação e distribuição de valores. Para o autor, mesmo estando no centro do confronto entre interesses de grupos e classes, seu objeto é a reapropriação de recursos extraídos dos diversos segmentos sociais, em proporção distinta, através da tributação.

Assim como para Santos, Abranches acredita que a política social é questão de uma opção, pois são vários os pontos possíveis de equilíbrio entre acumulação e privação social. Para ele, raramente existe apenas uma solução sócio-política para cada problema, assim como são várias as formas possíveis de implementação de uma determinada solução.

Segundo Abranches, a política social como obrigação permanente do Estado tem duas faces distintas. Uma voltada para aquelas vicissitudes que determinam a redução da capacidade das pessoas de obter renda suficiente, outra contempla circunstâncias transitórias, coletivas ou individuais.

Para Santos a política social é uma escolha e essa é essencialmente uma escolha ordenada por um princípio de justiça cuja superioridade

possa ser demonstrada consistente e coerentemente. O autor acredita que políticas específicas ordenadas segundo este princípio de superioridade serão socialmente preferíveis a qualquer outro ordenamento. Portanto, o problema da política social transforma-se no desafio de encontrar um princípio de justiça, coerente e consiste que seja superior a qualquer outro.

Segundo o autor, é aqui que a tragédia do saber excessivo começa a revelar-se, pois as políticas tirânicas – formuladas por utilitaristas, ou por aqueles que fundamentam suas decisões em direitos positivos absolutos – provêm de procedimentos formais de decisão sem considerar a substância da decisão.

Nessa reflexão de Santos parece estar implícito que política social não é uma questão de procedimentos legais ou formais porque, segundo ele, mesmo um princípio, por mais universal que seja, sempre carrega dentro de si a sua própria antítese. Então qualquer que seja o princípio de justiça – quer deduzido axiomáticamente, quer induzido –, quando aplicado consistentemente, viola a si próprio ou outro princípio igualmente aceito como indispensável. O autor ainda faz um alerta exemplificando dois problemas: a acumulação de capital e a equidade, onde a realização do valor justiça social não pode ser garantido por nenhum critério automático e qualquer que seja a opção ideológica da qual se parta, quer a da maximização da acumulação, quer a da maximização da equidade, o que se obtém, em qualquer caso, é a modificação relativa do perfil de desigualdades existentes.

### **Reflexão de Wanderlei dos Santos sobre a impossibilidade de Justiça**

Santos parte da afirmação de que “é impossível maximizar o valor justiça social, buscando, ao mesmo tempo, maximizar o valor acumulação”. Essa premissa implica a formulação do problema numa decisão política em termos de preferência e do universo da lógica das preferências, subordinado a regras racionalmente invioláveis. E nisso o autor comunga que a lógica das preferências é incapaz de proporcionar soluções para os problemas, precisamente porque a interpretação empírica dos resultados lógicos depende da semântica política, a qual extravasa os limites da argumentação estritamente formal.

O autor analisa a proposição “acumulação é incompatível com a equidade” sob a ótica de três interpretações distintas, com compromissos teóricos e de comportamento bastante distintos.

A primeira interpretação se formula de uma disjuntiva que obriga a preferências absolutas, que o valor privilegiado – quer acumulação, quer equidade – é absolutamente preferido a qualquer outro e, conseqüentemente, a realização de um exclui a realização de qualquer outro. A conseqüência prática dessa proposição reduz-se ao recurso da retórica para a legitimação de decisões cujo determinante é a dinâmica do conflito e da luta pelo poder, antes que pela consistência lógica de uma concepção de mundo que, ao ser aceita, o reduziria a unidimensionalidade.

Outra forma de entender a proposição consiste em interpretá-la condicionalmente onde a disjuntiva estabilidade no emprego/menores salários, por exemplo, não implique maior taxa de desemprego. Nesse caso, a proposição acumulação *versus* equidade, traduzida em contextos substantivos específicos, não fornece qualquer critério automático de decisão, visto que requer um ordenamento de preferência que não pode ser logicamente deduzido, necessitando sempre de um terceiro termo e conseqüentemente o automatismo da regra se esvazia. Para o autor, a introdução do condicional significa a introdução de um ordenamento de preferências e é aí sobretudo que o discurso dos decisores, assim como de seus críticos, far-se-ão realidade.

A terceira forma de entender a disjuntiva acumulação *versus* equidade, em termos concretos, implica uma definição do tipo de preferência em relação aos três termos: estabilidade, menores salários e desemprego, onde a premissa de preferência assume-se em termos incondicionais, ou seja, a escolha por um termo de qualquer disjuntiva implica que todas as demais condições do sistema não se alterarão em função da escolha. Segundo o autor, esta interpretação, ao mesmo tempo que abre a possibilidade de construção de um sistema de derivações no qual a regra de decisão seja favorável àqueles que sustentam a possibilidade de conciliação entre acumulação e equidade, por outro lado permite a formulação do problema de forma tal que a decisão política final, embora obediente às regras da lógica, contraria o ordenamento de preferência do público interessado.

O autor chega à conclusão de que é logicamente impossível resolver o problema do fluxo de renda de determinado segmento social quando formulado sob a forma lógica da disjuntiva acumulação *versus* equidade.

Pela impossibilidade da resolução lógica da justiça social, Santos argumenta que as sociedades requerem que cada um abdique o direito natural de ser o único juiz de suas próprias ações, sendo que a emergência das sociedades se justifica pelo objetivo de garantir uma justa distribuição dos

sacrifícios e benefícios entre os cidadãos, com base na qual um estado de cooperação produtiva regular entre eles possa ser obtido. Para que isso aconteça é preciso substituir o estado natural pelo estado político que se guiará por regras substantivas e regras de procedimento.

Santos define regras substantivas como decisões relativas à alocação de sacrifícios e benefícios nas sociedades e regras de procedimento, como as normas que estipulam os processos de decisões sobre as regras substantivas. Para ele, as normas procedurais, por sua vez, se dividem em fundamentais e contingentes. As procedurais contingentes são normas adotadas pela sociedade em face de questões substantivas ocasionais e são estabelecidas de acordo com os comandos das normas procedurais fundamentais. As normas procedurais fundamentais são o pacto constitucional da sociedade, onde as pessoas concordam em trocar seus direitos constitucionais do estado natural pelas regras que constituirão a sociedade, e para ser fundamental deve ter o apoio unânime de uma comunidade. Isto conduz ao problema da justiça procedural.

Justiça é, a princípio, uma questão substantiva. Ela se relaciona com a razão sacrifício-benefício alocada a cada indivíduo na sociedade. Política social como norma substantiva implicaria então na distribuição justa desta razão. Porém ficaria a dúvida, como julgar a justiça de uma norma substantiva?

Para a resolução do problema há duas saídas: o extremo autoritarismo - cabendo a um árbitro, ao qual a sociedade concede autoridade, decidir quando uma norma substantiva é justa -, ou o extremo democratismo, onde todas as pessoas interessadas no problema a aprovem. Sobre esse último problema o autor pondera que “mesmo quando se requer unanimidade (...) o problema da justiça, que é um problema substantivo, em princípio, torna-se uma questão apenas de procedimento”.

Ao analisar um caso de uma comunidade sobre a integração escolar, o autor demonstra como uma justiça procedural não necessariamente está apoiada em normas substantivamente justas. Segundo o autor, para que a justiça procedural produza justiça substantiva é também necessário que as pessoas sejam capazes de antecipar completamente as conseqüências totais de cada um dos cursos alternativos de ação.

“Justiça procedural não pode ser sempre operativa, na ausência de informação completa e perfeita. Desde que informação perfeita, sem distorção, raramente ocorre e que informação completa, a antecipação de todas as possíveis conseqüências de uma ação, está além da capacidade

humana natural, segue-se que aceitar cegamente, em qualquer caso, a legitimidade da justiça procedural é abandonar-se a um critério de justiça cujos requerimentos básicos de validade são irrealistas, inumanos”.

O autor parte da premissa que as normas procedurais, tanto quanto normas substantivas, são os resultados das ações de seres humanos e, portanto, passíveis de erros.

Segundo Santos, o caráter trágico do drama social não decorre do desconhecimento da existência de defeitos perversos, mas da incerteza radical sobre quando e onde se vão desenrolar ou então como antecipar tempo, lugar e forma de conseqüências não sabidas. O princípio da imprevisibilidade dos efeitos faz com que as políticas singulares ora apareçam como sociais, ora não, ou não sejam consideradas como políticas sociais, dependendo de conveniência e convenção.

### **A prática da política social e seus problemas**

Para Abranches todas as ações inovadoras tendem a emergir de processos decisórios alentados, tortuosos que incluem muita “conspiração interburocrática” e dependem, freqüentemente, de empreendedores dispostos a investir tempo e recursos na longa trilha que vai da formulação inicial das soluções para determinado problema, ou do modo de satisfazer certas necessidades, até a adoção dessas idéias como políticas e a implantação dos programas que lhes darão conseqüência prática.

Para o autor, é necessário de um lado produzir as propostas, o que envolve grande esforço de pesquisa, mobilização de competências - dentro e fora da administração -, elaboração de diagnósticos, levantamento de antecedentes e experiências comparáveis que deram certo. De outro lado, é fundamental que se busque apoio político, que por vezes é o mais difícil porque escolhas políticas, mesmo quando solidamente apoiadas em avaliações técnicas, sempre envolvem julgamento de valor. O balanço entre necessidades e preferências é esquivo. Ainda que se eleja um conjunto claro de carências a serem sanadas, se estabeleçam parâmetros de ajuste entre as imposições da acumulação e os reclamos da sociedade, há ampla margem de divergência sobre quanto dessas privações são obrigação do Estado prover e em que condições.

Abranches acredita que independente das diferenças marcantes na avaliação pelos vários atores sociais, do que é justo ou razoável, a política social envolve, necessariamente, intervenções independentes do mercado. Em

consequência não pode ser submetida a preferências definidas pelo mecanismo de preços, nem avaliada, em sua eficácia, por critérios de mercado - se for, privatiza-se, deslocando-se o foco de seus objetivos, comprometendo-se o qualificativo que a torna específica: o ser voltado para o social.

Para ele política social como ação pública deve corresponder a um sistema de transferência unilateral de recursos e valores, sob variadas modalidades, não obedecendo à lógica do mercado que pressupõe trocas recíprocas. A unilateralidade estaria baseada no fato de o processo social determinar inúmeras situações de dependência que deveriam ser corrigidas legitimamente através da ação do Estado. As desigualdades sociais justificam a intervenção unilateral do Estado como garantia concreta da observância de direitos sociais dos cidadãos em relação aos quais existe clara contrapartida de deveres sociais.

Finalmente, Abranches ressalta que política social não pode ficar circunscrita apenas aos chamados problemas sociais. Ela requer uma nova política econômica, capaz de induzir mudanças que permitam de um lado elevar o patamar de renda das populações pobres, de outro redirecionar, em parte, o padrão de produção/consumo, de modo a assegurar melhores condições de acesso da população ao conjunto de bens e serviços essenciais.

Santos acredita que a definição de uma política social abrangente suscita um elenco de oito problemas que devem ser razoavelmente equacionados, tendo em vista aumentar a probabilidade de eficácia das políticas específicas que vierem a ser escolhidas:

O primeiro problema refere-se a dois constrangimentos que se deve observar: um de natureza analítico, outro de natureza empírica. Analiticamente, segundo o autor, não é possível utilizar um só critério de justiça ou princípio de ordenamento de escolhas trágicas na decisão sobre políticas alternativas, porque nenhum deles aplicado uniformemente a todas as áreas socialmente problemáticas produz resultados consistentes. Para cada escolha entre políticas alternativas requer-se esclarecer qual o critério de decisão mais apropriado para o problema em foco e considerar o objetivo que se deseja alcançar. Já o constrangimento de ordem empírica se expressa, por analogia, com a matriz insumo-produto da economia, na matriz social produto-problema, ou seja, problemas sociais são resultado de políticas geradas em outras áreas e que por conseguinte não podem ser solucionados exclusivamente pela adoção desta ou daquela política social, nem mesmo por maior volume de recursos a ela alocados.

O segundo problema refere-se ao debate sobre o conteúdo da

expressão “política social”. O problema semântico do que é política social traduz-se substantivamente na fixação de critérios que permitam delimitar o escopo das responsabilidades dos decisores na área. Para isso é fundamental mapear o quadro de carências existentes na sociedade e sua distribuição espacial e social e analisar a matriz produto-problema, porque é a matriz produto-problema que opera sobre o mapa da estrutura social da escassez e revela quais custos embutidos no atendimento às carências podem e/ou devem ser internalizados por políticas sociais específicas e quais devem ser internalizados por outras políticas.

O terceiro problema deriva da matriz produto-problema, ou seja, da interação entre políticas, sociais ou mistas e, particularmente, do conflito entre elas. Essa interação de políticas é duplamente recomendável porque favorece a elaboração da matriz produto-problema e, eventualmente, auxilia a detectar dinâmicas contraditórias entre políticas em curso.

O quarto problema provém da classificação, considerando que as políticas sociais podem ser: preventivas, compensatórias e redistributivas. Preventiva, entendida como impedimento ou minimização da geração de um problema social grave; compensatória, compreendida como remediação de problemas gerados em larga medida por ineficientes políticas preventivas anteriores ou por políticas socialmente não-dependentes; e políticas redistributivas, como programas que implicam efetiva transferência de renda das camadas mais ricas para as mais pobres. Uma mesma medida de política pode contribuir para a concretização de outras políticas ou até fazer com que a efetivação das políticas se realize sem a complementaridade de outra.

Quinto problema que uma política social deve observar é o da mensuração. Essa deriva de duas fontes distintas: indicadores numéricos e documentos legais. Indicadores numéricos são de variados tipos e de confiança variada. É fundamental que o problema de mensuração leve em consideração o nível de agregação da medida, e ao mesmo tempo preocupe-se em focalizar os indicadores numéricos tais como fluxos monetários, porcentagens, médias etc. para que não se cometam equívocos ou que os processos em curso sejam contrários aos que os indicadores registram na superfície. Os documentos legais também não estão isentos de questionamentos, e primeiramente deve-se indagar se a lei está ou não sendo efetivamente posta em prática. Se estiver, deve-se indagar sobre os efeitos reais de sua aplicação sem presumir, dogmaticamente, que os efeitos produzidos serão justamente os pretendidos pela mesma ou tão somente estes.



Sexto problema diz respeito à questão do financiamento das políticas sociais. A pergunta orientadora desta problemática deve ser: quem paga, o quê, e para quem? A resposta a essa pergunta varia em função do tipo de política social a ser implementada, porque o financiamento de política social não comporta soluções simplistas, nem aquelas ditadas exclusivamente por bons sentimentos. O indicativo de financiar políticas sociais preventivas em prejuízo do ritmo de crescimento econômico ou, pelo contrário, maximizar as oportunidades de crescimento, no suposto de que os gastos futuros com políticas compensatórias serão consideravelmente inferiores aos ganhos do crescimento, requer conhecimentos para tal decisão.

A penúltima ordem de problemas provém de pontos de estrangulamentos na etapa de sua implementação, que podem ser de duas naturezas: inexistência de recursos humanos para bem executar a política em questão ou a atitude do pessoal administrativo ou técnico-especializado em relação à política, ao grupo alvo ou em relação a ambos.

Finalmente a última ordem de problemas refere-se à avaliação da eficácia de políticas sociais específicas.

## Conclusões

A política social é questão de uma opção, pois são vários os pontos passíveis de equilíbrio entre acumulação e privação social. Raramente existe apenas uma solução sócio-política para cada problema, assim como são várias as formas possíveis de implementação de uma determinada solução; e a política social como obrigação permanente do Estado tem duas faces distintas: uma voltada para aquelas vicissitudes que determinam a redução da capacidade das pessoas de obter renda suficiente, outra que contempla circunstâncias transitórias, coletivas ou individuais.

A política social como ação pública deve corresponder a um sistema de transferência unilateral de recursos e valores, sob variadas modalidades, não obedecendo à lógica do mercado que pressupõe trocas recíprocas. As desigualdades sociais justificariam a intervenção unilateral do Estado como garantia concreta da observância de direitos sociais dos cidadãos, em relação aos quais existe clara contrapartida de deveres sociais.

Por outro lado, a política social é uma escolha e essa é essencialmente uma escolha ordenada por um princípio de justiça cuja superioridade possa ser demonstrada consistente e coerentemente. As políticas específicas ordenadas segundo este princípio de superioridade serão socialmente

preferíveis a qualquer outro ordenamento. Nesse sentido, o problema da política social transforma-se no desafio de encontrar um princípio de justiça coerente e consiste que seja superior a qualquer outro. A análise realizada a partir de Santos demonstra a fragilidade ou impossibilidade desta afirmação como: a lógica não pode resolver o problema do fluxo de renda de determinado segmento social quando formulado sob a forma lógica da disjuntiva acumulação versus equidade seja pelo lado das preferências, seja condicional ou incondicionalmente; nas regras substantivas ou regras de procedimentos a justiça não consegue determinar políticas sociais; para que a justiça procedural produza justiça substantiva também é necessário que as pessoas sejam capazes de antecipar completamente as conseqüências totais de cada um dos cursos alternativos de ação.

Acredita-se que a idéia de demanda social deve ser a tônica central de qualquer discussão sobre a política social como política pública. Nenhum governo pode alegar não ser competente quando existe uma problemática grave em questões que demandam políticas sociais. A legislação dever permitir e facilitar a atuação dos governos em todos aqueles casos em que a demanda social e a vontade política coincidam no confronto com objetivos que, teoricamente, ou sob inércia legal ou política, afetem as competências do Estado.

#### Referência Bibliográfica

ABRANCHES, Sergio H. "Política Social e Combate à Pobreza: a teoria da prática". In: ABRANCHES, S., SANTOS, W.G., COMIMBRA, M. *Política Social e a Questão da Pobreza*, Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

AZEVEDO, Sergio de & ANDRADE, Luiz Aureliano. "A Reforma do Estado e a Questão Federalista: Reflexões sobre a proposta Bresser Pereira". In: AZEVEDO, Sergio de & DINIS, ELI (Orgs.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília, UNB, 1997.

AZEVEDO, Sergio de & PRATES, Antonio Augusto. "Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e ação Coletiva". *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, Vértice, 1991.

MELO, Marcus André B. C., "Anatomia do Fracasso: intermediação de Interesse e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República". *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Vol 36, Rio de Janeiro, 1993.

MELO, Marcus. "As Sete vidas da Agenda Pública Brasileira". In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998.

OLSON, Mancur. *A lógica da Ação Coletiva: os Benefícios Públicos e uma Teoria de Grupos Sociais*. Tradução, FERNADES, Fábio. São Paulo, USP, 1999.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

REIS, Fabio W., "Consolidação Democrática e Construção do Estado: notas introdutórias e uma tese. IN: REIS, Fabio W. e O'DONNELL, G. (Orgs.). *A Democracia no Brasil: dilemas e Perspectivas*. São Paulo, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme. "A trágica Condição da Política Social". In: ABRANCHES, S., SANTOS, W.G., COMIMBRA, M. *Política Social e a Questão da Pobreza*, Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

——— *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1992.