

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como, de quem, para quem?



Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

(EDITORAufmg)

FINO TRACO

EDITORA

#1

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Universidade Federal de Minas Gerais

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

Editora UFMG

Diretor Flavio de Lemos Carsalade

Vice-Diretora Camila Figueiredo

Conselho Editorial

Flavio de Lemos Carsalade (PRESIDENTE)

Ana Carina Utsch Terra

Angelo Tadeu Caetano

Camila Figueiredo

Carla Viana Coscarelli

Élder Antônio Sousa e Paiva

Emília Mendes Lopes

Ênio Roberto Pietra Pedroso

Henrique César Pereira Figueiredo

Kátia Cecília de Souza Figueiredo

Lívia Maria Fraga Vieira

Luciana Monteiro de Castro Silva Dutra

Luiz Alex Silva Saraiva

Marco Antônio Sousa Alves

Raquel Conceição Ferreira

Renato Assis Fernandes

Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi

Rita de Cássia Lucena Velloso

Rodrigo Patto Sá Motta

Weber Soares

Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Volume 1

(EDITORAufmg)

FINO TRAÇO
FT
EDITORA

Editora UFMG

Coordenação editorial	Michel Gannam
Direitos autorais	Anne Caroline Silva
Assistência editorial	Eliane Sousa
Coordenação de textos	Clarissa da Cunha Vieira
Preparação de textos	Felipe Magalhães
Coordenação gráfica	Fernando Freitas
Projeto gráfico	A partir de Paulo Schmidt
Formatação	Ederson Ciriaco
Capa	Giovanni Barbosa
Produção gráfica	Warren Marilac

Fino Traço Editora

Coordenação editorial Betânia G. Figueiredo

© 2023, As organizadoras

© 2023, Editora UFMG, Fino Traço Editora

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores.

D448 Descomplicando políticas sociais no Brasil : o que, por que, como, de quem, para quem?
/ Natália Guimarães Duarte Sátyro , Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras. - Belo
Horizonte : Editora UFMG : Fino Traço, 2023.

205 p. : il. (Didática)
Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-5858-113-0 (Editora UFMG)

ISBN: 978-85-8054-609-5 (Fino Traço)

1. Brasil – Política social. 2. Políticas públicas – Brasil.
I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. III. Série.

CDD: 361.610981

CDU: 304(81)

Elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária CRB-6/1390

Editora UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II / Bloco III
Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG
Tel: + 55 31 3409-4650
www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

Fino Traço Editora Ltda.
editor@finotracoeditora.com.br
www.finotracoeditora.com.br

AGRADECIMENTOS

Descomplicando políticas sociais no Brasil é o resultado de um esforço coletivo que congregou o trabalho cuidadoso de 44 pesquisadores e pesquisadoras de 20 instituições distintas. Os autores e as autoras envolvidos são oriundos do Departamento de Ciência Política (DCP), do Departamento de Ciências Econômicas (ECN) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), do Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade de Brasília (UnB), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), do Departamento de Ciência Política (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP-UFPB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS-UFBA), da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS-UFG), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), além de um administrador público da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Também contamos com a contribuição de 55 pareceristas de diversas instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, que gentil e anonimamente leram os capítulos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos textos de forma significativa.

Foi com grande entusiasmo que coordenamos esse coletivo que se engajou na realização deste livro, portanto, a todas e todos que se envolveram, direta ou indiretamente, enviamos nosso agradecimento especial! Também agradecemos às agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), às fundações estaduais de pesquisa e a todas as instituições que financiam os estudos de autores, autoras e pareceristas, pois são esses incentivos que tornam possíveis trabalhos como este.

Por fim, resta dizer que o livro resulta das atividades realizadas no âmbito do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (CIAPSoc-DCP-UFMG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG, e do Curadoria Pública (ver @curadoriapublica), que o integra.

Natália G. D. Sátyro e Eleonora S. M. Cunha

SUMÁRIO

Prefácio	9
Gabriela Lotta	
Apresentação	11
<u>Capítulo 1</u>	
O que é política social e por que ela é relevante para você?	19
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 2</u>	
As políticas sociais devem ser ofertadas a todos os brasileiros ou somente aos que mais necessitam?	37
José Geraldo Leandro	
<u>Capítulo 3</u>	
Quem deve prover proteção social?	57
Carmem E. Leitão Araújo	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 4</u>	
Qual ente federativo paga pelo quê e quem recebe o quê em termos de proteção social?	73
Pedro Schettini Cunha	
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
<u>Capítulo 5</u>	
Por que o orçamento público é fundamental para as políticas sociais?	97
Márcia Miranda Soares	

Capítulo 6

Sistema Tributário Brasileiro

Carga, regressividade e políticas públicas

119

Eduardo Alves Lazzari

Capítulo 7

Quanto de impostos você paga e quanto você recebe do governo?

139

Marta Arretche

Capítulo 8

Desigualdade econômica

Por que se importar com ela?

163

Celia Lessa Kerstenetzky

Capítulo 9

Economia política importa para proteção social

Mercado de trabalho e direitos trabalhistas
sob risco, o que temos de saber?

179

Mario Marcos Sampaio Rodarte

Alysson Quirino Siffert

Diogo Oliveira Santos

CAPÍTULO 1

O QUE É POLÍTICA SOCIAL E POR QUE ELA É RELEVANTE PARA VOCÊ?

NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO
ELEONORA SCHETTINI M. CUNHA

Objetivos do capítulo¹

1. Apresentar, de forma geral, o que são políticas sociais.
2. Apontar categorias analíticas importantes para se identificar políticas sociais.
3. Mostrar a relevância das políticas sociais na vida das pessoas.
4. Destacar o que é necessário saber quando se estuda políticas sociais.

Conceitos são representações mentais e abstratas sobre algo, dão sentido a uma palavra ou a um conjunto delas e são construídos pela sociedade. O conceito de “flor”, por exemplo, corresponde a diversas palavras em diferentes línguas (*flower*, *fleur*, *blomst*, *blume*). Mesmo não sendo botânicos, não sendo nem especialistas no estudo das flores e não sabendo descrevê-las tecnicamente, sabemos o que é uma flor.

Para compreender o conceito de políticas sociais, queremos convidar você a nos acompanhar numa jornada em que iremos mostrar as partes das flores – digo das políticas sociais –, partes que você já viu e reconhece, mas que, assim como ao identificar uma flor, às vezes não sabe bem seus nomes técnicos.

1 Este texto foi inspirado no capítulo “What is social policy and why is it relevant to you?”, do livro *Social Policy Simplified: connecting theory with people's lives*, de Clive Sealey (2015).

Antes de continuarmos, convidamos você a pegar um lápis ou uma caneta e preencher o questionário a seguir. É só uma pergunta, e você não gastará cinco minutinhos do seu tempo para respondê-la.

Quadro 1 – Escrita espontânea: quais são as políticas sociais das quais você se lembra?

(Continua)

Escreva o nome de ações realizadas pelo poder público, isto é, pelo governo, que você considera como política social, sem olhar o resto deste livro ou pesquisar na internet. Mas não vale só colocar a palavra “Educação”, por exemplo. Tente listar algo mais específico, como o nome daquilo que você entende ser um programa ou outra ação. Não precisa ser o nome formal, mas o nome que você mesmo daria para uma determinada ação ou política. Se não souber, não tem problema, mas faça um esforço real, por gentileza. Se souber muitas, pode usar um caderno ou um papel em branco para listá-las.
1.
2.
3.

(Conclusão)

4.
5.
6.
7.
8.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Agora venha conosco! Afinal, este livro é uma empreitada coletiva, porque o aprendizado é coletivo. No decorrer da leitura você mesmo julgará se é consciente do tanto que é *beneficiário* de políticas sociais e/ou do quanto *paga* de impostos que as possibilitam, bem como dos *efeitos* disso tudo.

Por que as políticas sociais são relevantes para você?

No quadro a seguir apresentamos um rol de opções de políticas sociais que talvez você não tenha listado antes, mas que pode estar usufruindo.

Quadro 2 – A vida como ela é: quais políticas sociais você recebe?

Você ou um membro de sua família já usou, em algum momento, quaisquer desses serviços, programas ou benefícios? (Continua)	
Saúde	
Foi vacinado no sistema público?	
Foi atendido em alguma Unidade Básica de Saúde (UBS), Unidade de Pronto Atendimento (UPA) ou Unidade de Pronto Socorro?	
Foi atendido em algum hospital público do Sistema Único de Saúde, o SUS?	
Foi atendido em algum hospital particular subsidiado pelo SUS?	
Usa (ou já usou) algum remédio genérico?	
Usa (ou já usou) a farmácia popular?	
Se você adoecer gravemente e os leitos de hospital do seu convênio estiverem ocupados, você espera ser atendido pelo SUS?	
Educação	
Recebe (você ou seus pais/responsáveis) desconto no imposto de renda relativo à escola particular?	
Usa (ou já usou) alguma creche pública?	
Frequentou a Educação Infantil em alguma escola pública?	
Estudou em uma escola pública durante o Ensino Fundamental, mesmo que parcialmente?	
Estudou em uma escola pública durante o Ensino Médio, mesmo que parcialmente?	
Já comeu merenda escolar em uma escola pública?	
Estudou em escola particular confessionária (de base religiosa) que recebe isenção de impostos?	
Usa (ou já usou) a carteirinha de estudante para ir ao cinema ou algum outro lugar?	
Estuda (ou já estudou) em universidade pública?	
Entrou na universidade pelo sistema de cotas?	
Recebe (ou já recebeu) algum tipo de benefício de assistência ao aluno?	
Recebe (ou já recebeu) algum tipo de bolsa de manutenção na universidade?	
Recebe (ou já recebeu) algum tipo de bolsa de pesquisa ou de extensão na universidade?	

(Conclusão)

Educação	
Usa (ou já usou) o clube da universidade?	
Já comeu em um bandejão alguma vez?	
Usa (ou já usou) Financiamento Estudantil, o FIES?	
Conhece alguém que foi beneficiado pelo PROUNI?	
Usa (ou já usou) moradia estudantil?	
Usa (ou já usou) uma biblioteca pública?	
Usa (ou já usou) a cantina da universidade?	
Realizou algum tipo de intercâmbio estudantil promovido pelo governo?	
Previdência	
Recebe (ou pretende receber) aposentadoria?	
Recebe (ou pretende receber) pensão?	
Já recebeu seguro-desemprego?	
Já usufruiu de licença maternidade/paternidade?	
Recebe remuneração vinculada ao salário mínimo?	
Assistência social	
Recebe (ou já recebeu) algum benefício direcionado à pessoa idosa ou àquela que tenha algum tipo de comprometimento físico ou mental que a impossibilite de trabalhar?	
É ou foi beneficiário de alguma transferência de renda, como Bolsa Família ou Auxílio Brasil?	
Usa (ou já usou) serviços de CRAS ou CREAS?	
Recebe (ou já recebeu) algum benefício social para crianças?	
Habitação	
É beneficiário de algum tipo de financiamento habitacional do governo?	
Mobilidade Urbana	
Usa transporte público pelo menos 3 vezes por semana?	
Se você se lembrar de mais alguma, escreva abaixo:	

Fonte: elaborado pelas autoras.

Imaginamos que você tenha marcado alguns dos itens listados... Acertamos? A listagem ficou maior do que a que você tinha feito de forma espontânea? E isso é só uma pequena amostra, pois a lista nem de longe se pretende exaustiva.

Se você é de classe média, provavelmente marcou itens relativos à educação privada, que, em geral, recebe algum tipo de subsídio público. Se você é pai ou mãe que recebe desconto no Imposto de Renda pela educação de seu filho ou sua filha, saiba que isso funciona como uma transferência de renda (para você, certo?). Se você entrou para uma universidade pública ou para uma particular via Programa Universidade para Todos (Prouni), ou se você estuda em uma universidade comunitária ou confessional ou alguma outra instituição privada, mas que também recebe subsídios (isenção de impostos ou financiamento público, por exemplo), é possível que você nem tenha se dado conta de que essas iniciativas integram políticas sociais.

Você pode ter usufruído ou pode ainda usufruir de alguma política social quando criança, na juventude, na fase adulta ou na velhice, ou seja, em diversas fases do ciclo da sua vida. Se você nasceu em hospital, seja público ou particular, se você frequentou ou frequenta escolas públicas ou particulares, se você ingressou no mercado de trabalho regulado pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), se você paga Previdência, se você faz ou fez universidade pública ou particular, se você recebe remuneração ou benefício vinculado ao salário mínimo, se você é funcionário público e recebe algum auxílio para os seus filhos, se você é da iniciativa privada ou autônomo e paga previdência, se você recebe ou recebeu Bolsa Família, Auxílio Brasil ou Auxílio Emergencial, se você financiou a sua casa própria, seja por banco público ou privado, *então políticas sociais são relevantes para você*. E esses são só alguns exemplos do mundo de proteção social que nos cerca.

Alguns aspectos-chaves sobre as políticas sociais dizem respeito às dimensões da vida que elas alcançam, de quais necessidades humanas elas devem se ocupar, se há condições específicas para que sejam acessadas, em qual fase da vida são necessárias, quais suas principais características e quem deve ofertá-las. Vamos nos aprofundar um pouco nesses aspectos?

Políticas sociais afetam diferentes dimensões de sua vida

Esperamos que os dois exercícios – de pensar espontaneamente e de marcar as políticas utilizadas por você – tenham despertado duas ideias: a de que conhecemos menos do sistema de proteção social do que deveríamos e a de que ele está presente em muitas dimensões da nossa vida. Os exemplos, no quadro a seguir, mostram a diversidade do sistema de proteção social brasileiro, integrado por várias políticas sociais, e sua presença em nossas vidas. É importante que você saiba que uma política social se constitui de várias dimensões, como a sua

regulação por leis, decretos e outros instrumentos normativos, seu financiamento, as ações, os projetos, os programas que concretizam bens ou serviços, entre outras.

Quadro 3 – Alguns exemplos de proteção social brasileira

(Continua)

Política social	Exemplos
Previdência Social	• Aposentadoria e pensões (em caso de viuvez). • Auxílio acidente. • Auxílio reclusão. • Salário maternidade.
Saúde	• Programa Saúde da Família. • Transplantes pelo SUS. • Vacina para todos. • Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU). • Regulação: - Obrigatoriedade do iodo no sal (previne bócio); - Uso de máscaras de proteção individual; - Idade mínima para beber ou fumar.
Educação	• Ensino Infantil, Fundamental e Médio públicos. • Ensino Superior público. • Subsídios para escolas privadas. • Bolsas parciais ou integrais em instituições privadas. • Financiamento estudantil. • Merenda escolar. • Restaurantes universitários.
Políticas de família	• Licença maternidade e paternidade. • Creche (que permite que as mulheres se insiram no mercado de trabalho).
Trabalho	• Direito a férias. • 13º salário. • Seguro-desemprego.

(Conclusão)

Habitação	• Financiamento da casa própria pela Caixa. • Financiamento de material de construção. • Programa Minha Casa, Minha Vida.
Assistência Social	• Abrigos para crianças. • Centros Dia para idosos e pessoas com deficiência. • Repúblicas. • Casas de Passagem. • Auxílio Emergencial. • Bolsa Família. • Benefício de Prestação Continuada.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Ou seja, as políticas sociais protegem a vida e a dignidade de cidadãos e cidadãs.

Primeiras pistas do que são políticas sociais: necessidades humanas básicas

Há um debate entre estudiosos sobre quais as necessidades humanas básicas. Gostaríamos que você fizesse o exercício de pensar a sua vida sem: (1) renda, (2) alimentação suficiente e adequada, (3) moradia adequada, (4) saúde, (5) educação e (6) cuidados para aqueles que não podem ter uma vida independente e estão impedidos de trabalhar. Alguns autores colocarão a alimentação e a moradia como parte da renda, mas queremos que você pense na ausência de qualquer uma dessas necessidades básicas. Pense se colocando no lugar de outras pessoas também, como moradia adequada para alguém da Sibéria, onde a temperatura chega a 40 graus negativos, ou um sistema público e gratuito de saúde para atender as pessoas que adoeceram com a covid-19.

No Brasil, a Política Nacional de Assistência Social, que deve atender a quem dela necessitar e é principalmente acessada pelas pessoas mais vulneráveis da população, elenca cinco seguranças a que todo cidadão tem direito: segurança de renda, segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; segurança de acolhida; segurança de desenvolvimento da autonomia; segurança de apoio ou auxílio. O significado das necessidades humanas básicas, nesta política, considera uma possível transversalidade de ausências, ou seja, várias delas

colocam o indivíduo ou as famílias em situações de vulnerabilidade social diversas, com maior exposição a riscos sociais.

Políticas sociais podem ser condicionadas ou não ter précondição para serem recebidas

Algumas políticas sociais partem da ideia de um direito universal, ou seja, elas são destinadas a todos, sem nenhuma condição prévia, como é o caso da Saúde, em que todos têm o direito de acessar o Sistema Único de Saúde (SUS) sem nenhuma condicionalidade. Mas isso varia de país para país. Por exemplo, nos Estados Unidos a Saúde não é entendida como direito universal e, portanto, há que se pagar por ela.

Entretanto, há políticas, como o Programa Bolsa Família, que são voltadas para aqueles que estão em situação de pobreza ou de extrema pobreza, e que têm condicionalidades, como a faixa de renda das famílias, e determinadas tarefas a se cumprir, como frequência escolar e vacinação das crianças. Já os descontos em Imposto de Renda para despesas com Saúde ou Educação, que são uma forma de transferência de renda, têm um filtro, uma vez que só os acessa quem está acima de uma determinada renda familiar, como a classe média.

É preciso ser estudante para acessar benefícios como Programa Nacional de Alimentação Escolar (conhecido como Merenda Escolar, criado em 1955), o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), o PROUNI ou quaisquer benefícios das universidades públicas. Só acessa benefícios da Previdência Social as pessoas que contribuem sistematicamente para a Previdência, como aquelas vinculadas ao mercado formal de trabalho ou quem paga o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) mesmo sem ter vínculo empregatício. Alguns benefícios são temporários, como o seguro-desemprego ou a licença maternidade. Outros se destinam a um segmento populacional específico, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para agricultores familiares, o programa Cisternas para pessoas em situação de vulnerabilidade hídrica ou cotas raciais nas universidades públicas para pessoas afrodescendentes. Outros benefícios só estão disponíveis para uma determinada idade ou condição de saúde, como o Benefício de Prestação Continuada para pessoas idosas e/ou com deficiência.

Do berço à cova: o que isso significa?

Devemos compreender que a proteção social se estende por toda a sua vida, começando antes mesmo de você nascer e indo até depois de sua morte. Como

isso ocorre? Há políticas sociais, como as de Saúde, que estão disponíveis desde o pré-natal para as futuras mães até o parto no hospital do SUS, as vacinas na infância, a distribuição de remédios pela Farmácia Popular, e assim por diante. Enfim, as políticas de Saúde estarão disponíveis por toda a sua vida. Também as políticas educacionais estão disponíveis para diversas fases do ciclo da vida, como a creche e a educação infantil, além de bolsas para quem está fazendo doutorado ou pós-doutorado, inclusive fora do país. Já as aposentadorias são para outra fase da vida, quando os trabalhadores encerram seu tempo laboral. E ainda há as pensões em geral, que cobrem a ausência do titular do benefício por ocasião de sua morte. Para pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social, há benefícios como o auxílio funeral. Ou seja, do berço (e antes mesmo dele) à cova você tem diversas políticas sociais que podem assegurar proteção social. Veja alguns exemplos no quadro a seguir.

Quadro 4 – Ciclo de vida e proteção social – alguns exemplos

(Continua)

Etapa do ciclo de vida	Exemplos
Antes de nascer	• Acompanhamento Pré-natal. • Benefício “Kit Maternidade”.
Nascimento	• Licença maternidade. • Licença paternidade. • Salário-família (filhos de 0 a 14 anos, pela Previdência). • Benefício específico para crianças (se for beneficiário de programas de transferência de renda, como Bolsa Família).
Primeira infância	• Creches municipais. • Ensino infantil.
Infância	• Ensino Fundamental.
Pré-adolescência	• Ensino Fundamental.
Adolescência	• Ensino Médio. • Jovem aprendiz.
Juventude	• Programa Primeiro Emprego. • Capacitação. • Universidades públicas. • Cotas raciais e sociais em universidades públicas.

(Conclusão)

População economicamente ativa	• Benefícios previdenciários: - Auxílio doença; - Auxílio reclusão; - Auxílio acidente. • Seguro-desemprego. • Auxílios previdenciários.
Idoso	• Aposentadoria. • Benefício de Prestação Continuada (amparo aos idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza).
Depois da morte	• Pensão para viúvo/viúva. • Pensão para filha de militares. • Auxílio Funeral.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Podemos concluir que as políticas sociais são constituídas por programas e ações, que buscam garantir a oferta de bens e serviços, transferir renda e regular os elementos do mercado, para alcançar o bem-estar da população. Mas é importante frisar que nem todas as políticas públicas são sociais, como as políticas de fomento industrial, de incentivo à exportação, de defesa territorial, de recursos humanos para manutenção da estrutura estatal, de tributação, de gestão ambiental etc. Elas estão relacionadas a outras dimensões de atuação do Estado, como a economia, o meio ambiente e a defesa do território, entre outras.

Promoção ou proteção social?

Algumas categorias analíticas nos ajudam a entender um pouco melhor as políticas sociais. Podemos partir da ideia de que elas visam dois tipos de objetivos: proteção social e promoção social (CASTRO, 2012). As políticas que visam proteção baseiam-se na ideia de solidariedade social e manifestam-se, principalmente, pela seguridade social (Saúde, Assistência Social e Previdência). Tratam de proteger indivíduos, grupos específicos ou famílias que estão vulneráveis, seja por algum momento do ciclo da vida, como as crianças ou os idosos, seja por situações que trazem riscos sociais, como algum acidente, ausência de renda ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (provisória ou permanente), como nos casos de uma deficiência congênita ou adquirida (CASTRO, 2012).

E as políticas de promoção social? Quando o básico das políticas de proteção já foi garantido, podemos falar de políticas que procuram gerar igualdade de

oportunidades, garantindo possibilidades de desenvolvimento humano, consideradas como investimento social. Ou seja, falamos da oferta de bens e serviços que tenham função de equalizadores sociais e que devem ser oferecidos pelo poder público, a começar pela Educação e pela Cultura, por exemplo, mas também pelas políticas de trabalho e renda, como aquelas de capacitação e treinamento para inserção no mercado de trabalho ou de flexibilização para permitir conciliar trabalho e cuidado (CASTRO, 2012). Nesta categoria também devem ser inseridas políticas que garantam o desenvolvimento e o exercício das capacidades, como as políticas de inclusão produtiva e as políticas de cotas. Isso garantirá resultados individuais e coletivos que serão melhores para o desenvolvimento econômico e social do país.

Políticas setoriais ou transversais?

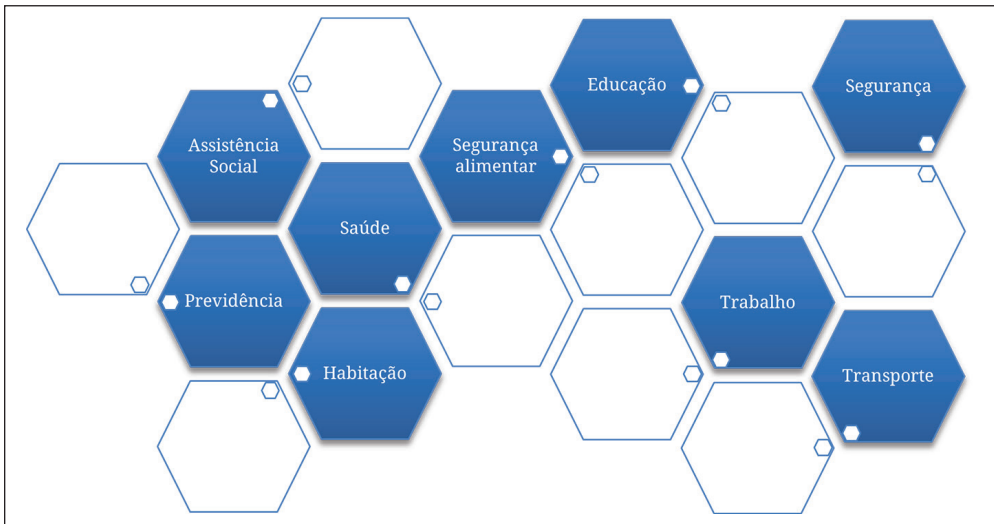
As políticas sociais se efetivam com o fornecimento de produtos, benefícios e serviços prestados por meio de ações governamentais, que estão estruturadas em planos. Elas podem ser classificadas quanto ao setor, ao tipo de prestador, à natureza de prestação, à estrutura de financiamento, aos seus resultados, à população alvo, entre outras características. Ou seja, algumas dessas ações atendem predominantemente aos objetivos de um direito social (Saúde, por exemplo) enquanto outras atendem a mais de um direito social (como as políticas para crianças e adolescentes). Ou seja, ao identificar os setores atendidos por determinada ação, pode-se compreender em quais políticas sociais a ação está inserida. Também é importante identificar o tipo de prestador do bem ou do serviço, pois há uma estrutura complexa de atores institucionais que se mobilizam para planejar e executar separadamente ou conjuntamente as políticas sociais. A natureza da prestação é a forma final que o cidadão acessa o bem, o benefício ou o serviço. Já a estrutura de financiamento são os relacionamentos financeiros que os atores institucionais adotam para promover o fluxo de recursos necessários à execução da política social. Por fim, a população alvo é a unidade social atendida por determinada política, seja indivíduo, família, comunidade ou localidade. No decorrer deste livro passaremos por tudo isso, venha conosco.

Quais são os setores de políticas sociais no Brasil?

As políticas sociais derivam dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e podem ser organizadas de forma setorial, como o direito à saúde e à educação e as respectivas políticas. A figura abaixo apresenta os setores de políticas sociais que estão inscritos na CF/88. Propomos que você faça o exercício de relacionar programas e ações a cada uma.

Figura 1 – Políticas setoriais

Exercício proposto: escreva ao lado de cada política setorial exemplos de programas e ações específicas.



Fonte: elaborada pelas autoras.

E as políticas sociais transversais?

Algumas ações e programas são transversais, ou seja, atendem aos objetivos de mais de uma área setorial, inclusive de outras políticas públicas que não são sociais. Isso significa que existem diversas ações e programas inseridos em múltiplos setores de políticas, sejam elas sociais ou não, que atendem a direitos sociais, bem como existem ações que atendem a múltiplos direitos sociais. Se pensarmos no que precisa ser feito para tender a direitos sociais ligados à infância ou à maternidade, veremos que são necessárias ações nas áreas da saúde, da segurança alimentar, da educação, entre outras. Esse exercício mental pode ser feito com várias áreas, considerando um segmento populacional, como política para os idosos, para os deficientes, para as mulheres (Figura 2) ou especificamente contra a violência doméstica, políticas de gênero, políticas de combate ao racismo estrutural. Todas elas perpassarão diversas áreas setoriais, por isso são consideradas transversais.

Figura 2 – Políticas para mulheres

Fonte: elaborada pelas autoras.

Quais são os tipos de prestadores de serviços e bens de políticas sociais no Brasil?

No Brasil, os entes federativos – a União, os estados e os municípios – dividem competências nas políticas sociais. A União, em razão de sua maior capacidade normativa e de financiamento, é a grande maestrina da orquestra, ou seja, a coordenadora das políticas sociais. Ela elabora um grande plano de políticas públicas em âmbito nacional, os Planos Plurianuais e as Leis Orçamentárias Anuais da União. Os estados coordenam as políticas no âmbito de sua jurisdição e executam algumas delas ou parte delas. Aos municípios ficou determinada, constitucionalmente, a atribuição de grandes executores das políticas sociais, em um processo conhecido como descentralização. Cada ente federativo é autônomo politicamente e administrativamente, tendo o dever de elaborar seus planos plurianuais (nacional, estaduais ou locais), bem como suas leis orgânicas e leis orçamentárias anuais.

A definição das ações de políticas sociais em escala nacional ocorre por meio de negociações envolvendo os representantes locais, os governos estaduais e o governo federal. As negociações ocorrem em diversas instâncias do Poder Executivo, mas também no Poder Legislativo. Os acordos mais duradouros e gerais se solidificam em leis e se tornam políticas sociais de Estado, enquanto acordos transitórios são formalizados por meio de convênios, ajustes, consórcios públicos,

entre outros, e são chamadas políticas sociais de governo. Tudo isso será esmiuçado em capítulos distintos deste livro.

Existem as ações do chamado terceiro setor, que são reguladas pelo Estado. Neste âmbito estão os serviços filantrópicos que não possuem intervenção estatal e não dependem de financiamento estatal, como os realizados por diversas fundações, em que a fonte principal de financiamento são o setor privado, as doações de pessoas físicas, ou mesmo de entidades e governos estrangeiros. Mas também estão as Organizações da Sociedade Civil que recebem financiamento público para prestar alguns serviços, como abrigos para crianças. Isso significa que essas instituições e organizações também são atores que oferecem bens e serviços públicos complementarmente aos oferecidos pelo governo.

Ainda que haja distintos arranjos para a efetivação das políticas sociais, o principal prestador de serviços e bens das políticas sociais é o Estado, que faz isso direta ou indiretamente, por meios próprios ou por meio de parceiros privados. Para essas ofertas, o Estado se organiza em várias estruturas institucionais, como ministérios, secretarias de governo, fundações, consórcios, empresas públicas e outras. Ou seja, mesmo com a existência de diversos prestadores, é o Estado o responsável pela concertação das ações para o alcance do desenvolvimento econômico e social de um determinado país.

Mas, afinal, qual é a definição de políticas sociais?

Definir “políticas sociais” é um exercício feito por vários estudiosos deste campo ao longo do século XX e mesmo nesse início do século XXI. Você irá encontrar distintas definições, que variam conforme o enfoque dado ao estudo, o campo do conhecimento e mesmo quanto à abordagem teórica feita pelos autores. Algumas boas definições de políticas sociais para refletirmos:

“A política social não é um termo técnico com um significado exato. [...] É utilizada para referir a política dos governos em relação a medidas que tenham um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, proporcionando-lhes serviços ou renda” (MARSHALL, 1967, p. 7).

“Política social é melhor concebida como uma espécie de modelo para a gestão da sociedade para fins sociais: pode ser definida tanto pela ação subjacente, bem como por instituições sociais e grupos que são usados ou construídos para assegurar a preservação social ou do desenvolvimento. A política social é, em outras palavras, o controle institucionalizado de serviços, agências e organizações para manter ou alterar a estrutura social e valores. Às vezes esse controle pode ser totalmente consciente, e conscientemente expresso por porta-vozes do governo e outros. Às vezes pode ser tácita e até mesmo não reconhecido” (TOWNSEND, 1976, p. 6, traduzido pelas autoras).

“A concepção sobre a política social sustenta-se no fato de que ela, em seu estágio mais avançado, se faz presente mediante complexos esquemas de distribuição renda, produção e provisão de bens e serviços, distribuição de ativos patrimoniais, aplicando significativas parcelas do Produto Interno Bruto (PIB) além de regular alguns setores do mercado e empregar expressiva parcela da força de trabalho do país. Em seu desenrolar, essas políticas afetam a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, induzindo melhorias na qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, dadas suas dimensões, alteram a economia e a autonomia de um país, o meio ambiente e o próprio patamar de democracia alcançado, tornando-se, assim, elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional” (CASTRO, 2012, p. 1012).

“Conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Para tanto, a política social busca realizar dois objetivos conjuntos que são a proteção social e a promoção social para dar respostas aos direitos sociais e a outras situações não incluídas nos direitos as quais dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade” (CASTRO, 2012, p. 1014).

“Se a intervenção estatal é necessária para garantir determinados bens sociais, há um princípio intrínseco de que esses bens são incompatíveis ou ao menos não são passíveis de aquisição direta no mercado. Por princípio, a política social é fornecedora de um bem público. Um bem que é custeado pelo conjunto da sociedade e dirigido a todos aqueles a ela pertencentes; ou seja, são todos tanto responsáveis quanto merecedores, mesmo que jamais o requeiram. Assim, a política social inclui a noção do direito e do dever sobre os bens sociais” (LOBATO, 2007, p. 306-307).

“O termo designa o conjunto de intervenções políticas de caráter distributivo, voltadas para assegurar o exercício dos direitos sociais da cidadania e impulsionar a segurança e coesão da sociedade por meio do acesso e utilização de benefícios e serviços sociais considerados como necessários para promover a justiça social e o bem-estar dos membros da comunidade” (FLEURY, s.d., não paginado).

“Política social é um ‘sistema de políticas – conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população’” (DRAIBE, 1997, p. 14).

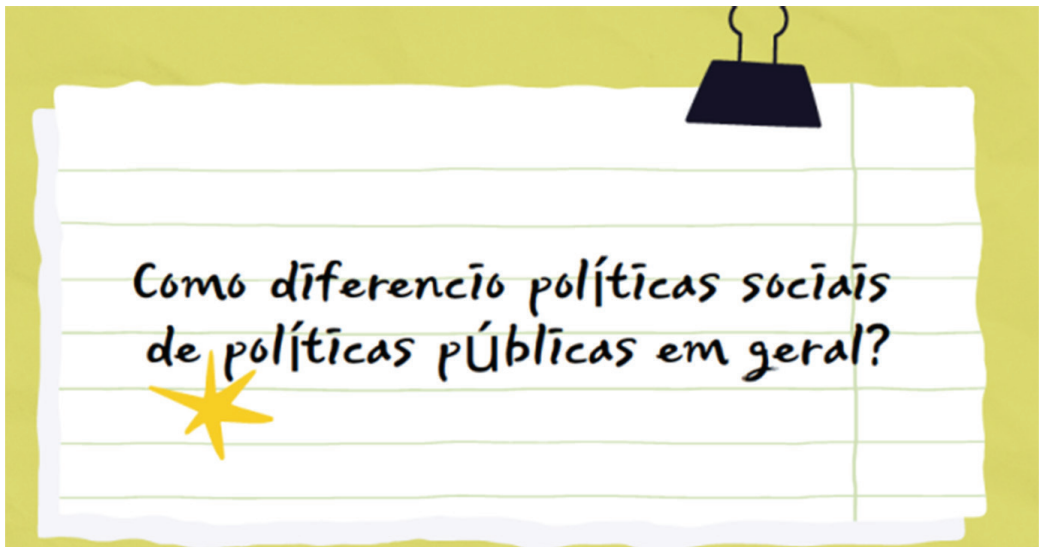
“O termo políticas sociais, de forma geral, é usado para designar políticas públicas que governos adotam para garantir proteção contra riscos sociais e promover o bem-estar dos cidadãos” (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 7).

Como você deve ter notado, não só há muitas formas de definir o que são as políticas sociais, mas também que este campo de ação e de estudos é muito extenso, abarcando vários setores bem distintos entre si (como Saúde, Educação, Previdência) e organizando-se de forma diferenciada conforme os países. Mas uma pergunta importante é: o que diferencia uma política social dentre as políticas públicas em geral? Outra é: de todos os estados modernos, porque denominamos alguns de Estado de Bem-estar Social e outros não?

A primeira resposta está relacionada com a área de uma política: há a industrial ou aquelas voltadas para o agronegócio, por exemplo, em que o objeto da

regulação ou da política é bem específico. As políticas sociais, por sua vez, estão voltadas para o bem-estar social e o cerne para dar respostas às duas perguntas está em uma palavra mágica: cidadania – uma vez que ela nos liga diretamente à ideia de direitos sociais. Então, quando dizemos que aquelas políticas da Figura 1 estão inscritas na Constituição, o que está sendo dito é que ela, a Constituição, garante direitos à saúde, à alimentação, à moradia, à educação e assim por diante. E em torno desses direitos se estruturam políticas. Portanto, o Estado de Bem-estar Social é aquele que garante um conjunto de direitos sociais.

Figura 3 – Para refletir



Fonte: elaborada pelas autoras.

Os estudiosos dessas políticas buscam compreendê-las em suas estruturas, classificá-las em razão de algumas características, analisá-las conforme seus resultados, entre outras possibilidades. Nos demais capítulos deste livro você poderá conhecer um pouco mais sobre tudo isso.

E você, que nos acompanhou até aqui, deve estar se perguntando: afinal, qual a relevância das políticas sociais para mim e para a sociedade? Nós não nos esquecemos dessa questão, e o fato é que ela será respondida com a leitura dos capítulos seguintes, pois existem muitas dimensões a serem consideradas.

Referências

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. 4, p. 1011-1042, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642270>. Acesso em: 24 out. 2022.

DRAIBE, Sonia Miriam. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, n. 11, v.4, p. 3-15, 1997.

FLEURY, Sônia. Políticas Sociais. *Gestrado UFMG*, s.d., não paginado. Disponível em <https://gestrado.net.br/verbetes/politicas-sociais>. Acesso em: 30 jan. 2023.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. *Políticas Sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação das políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006.

TOWNSEND, Peter. *Sociology and social policy*. Harmondsworth: Penguin, 1976.

Natália Guimarães Duarte Sátyro

É Professora Associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), bolsista de Produtividade do CNPq, doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2008), com pós-doutorado pela Oxford University (2016/2017). Atual coordenadora do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc/UFMG), coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas (GIPP) da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) (2015–), *co-convenor* do Research Committee 39 “Welfare State and Developing Societies” da International Political Science Association (IPSA) (2014–) e editora da seção “Governança e Políticas Públicas” da *Revista Sociologia & Política*. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFMG entre 2018 e 2020. Seus interesses de pesquisa incluem Estado de Bem-estar, política de assistência social, programas de transferência de renda, desigualdade de renda e instituições políticas. Leciona e pesquisa no campo das políticas públicas, com ênfase na análise institucional, nas políticas sociais no Brasil e na América Latina.

nsatyro@gmail.com

Eleonora Schettini M. Cunha

É doutora em Ciência Política pela UFMG, professora aposentada do Departamento de Ciência Política da mesma instituição e professora convidada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Escola do Legislativo, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Membro do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc/UFMG). Áreas de pesquisa: políticas públicas, políticas sociais, política de assistência social, teoria democrática.

eleonora.ufmg@gmail.com

A presente edição foi composta pela Editora UFMG e impressa pela Star7 em sistema offset, papel offset 90g/m² (miolo) e supremo 250g/m² (capa), em agosto de 2023.

“Ei! Psiu! Você tem noção do tanto que as políticas sociais fazem parte da sua vida? Siiimmm! Não acredita ou não sabe? Vem com a gente!”

Descomplicando políticas sociais no Brasil introduz o mundo das políticas sociais às pessoas curiosas e interessadas. São três espaços de conhecimento que funcionam de maneira independente, mas se complementam.

- #1 O primeiro livro – *O que, por que, como, de quem e para quem?* – ajuda a entender diversos aspectos relacionados às políticas sociais em geral.
- #2 O segundo livro – *A Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira* – apresenta as bases da proteção social brasileira.
- #3 O terceiro livro – *As políticas sociais por elas mesmas: por que importam para você e para a sociedade como um todo?* – apresenta a você as políticas mais clássicas, como Previdência, Saúde, Educação, e algumas transversais, como as de cuidado e de cotas.

Essa viagem lhe proporcionará uma nova visão de como a vida em sociedade se organiza.

ISBN 978-65-5858-113-0



9 786558 581130

Editora UFMG

ISBN 978-85-8054-609-5



9 788580 546095

Fino Traço Editora