

---

# INTERAÇÕES ENTRE ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS (SOCIAIS) NO BRASIL

## INTERACTIONS BETWEEN STATE, PLANNING AND PUBLIC (SOCIAL) POLICIES IN BRAZIL

Rúbio José Ferreira<sup>1</sup>  
José Francisco de Carvalho Ferreira<sup>2</sup>

---

**RESUMO:** O presente artigo busca refletir sobre as interrelações entre o Estado (e governo), planejamento e políticas públicas (sociais), no sentido de captar suas interações, tendo como pano de fundo as políticas públicas sociais no Brasil. A partir de uma revisão bibliográfica, pontuam-se as características mais importantes dos conceitos em questão, sobretudo aqueles que concorrem para melhor caracterizar suas interações. O Estado não é mais o único ator formulador de políticas públicas nem o único a planejar. Neste sentido, os papéis do Estado e da sociedade civil têm de ser continuamente redefinidos para aumentar a cogestão entre o público e o privado aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade.

**Palavras-chave:** Estado. Políticas Públicas. Interações. Planejamento. Gestão.

**ABSTRACT:** This paper aims to reflect on the interrelations between the state (and government), planning and public policy (social), in order to capture their interactions, with the backdrop of the social public policy in Brazil. To pursue this objective, from a literature review, main characteristics of the concepts in question were pointed, especially those that contribute to better characterize their interactions. The state is no longer the only actor formulator of public policy or the only planner. Thus, the roles of the state and civil society should be continuously redefined to increase the co-management between the public and the private increasing the possibility of minimizing the negative effects of state bureaucracy and the commodification of the society.

**Keywords:** State. Public Policy. Interactions. Planning. Management.

---

1 Doutor em Geografia. Professor adjunto na Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) – Centro de Humanidades. Bolsista de Extensão pelo CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa Dinâmicas Espaciais e Desenvolvimento Territorial (GRUDED), na UFOB. E-mail: rubio.ferreira@pq.cnpq.br.

2 Doutor em Geografia e Planejamento Territorial. Pós-doutor em Desenvolvimento Regional. Professor Adjunto na Universidade Federal do Amapá (Licenciatura em Geografia e nos Programas de Pós-Graduação de Geografia e Desenvolvimento Regional). Líder do grupo de pesquisa Avaliação da Sustentabilidade na Amazônia (USUAM). Colaborador do CICS-NOVA UNL, Portugal. E-mail: zcofer@gmail.com.

Artigo recebido em março de 2019 e aceito para publicação em abril de 2019.

## INTRODUÇÃO

As contínuas e rápidas mudanças com que diariamente nos confrontamos, e que são a manifestação de sociedades mais complexas, exige de todos nós atores sociais (governos, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil organizada, instituições privadas) uma atenção redobrada. Na verdade, com frequências são encontradas posições extremas, entre aqueles que defendem que o Estado deve ser intervencionista e dirigista, isto é, entendido como empreendedor e impositor de regulamentações que condicionam a conduta dos atores privados, e outras que defendem o Estado mínimo, deixando o caminho livre a outras forças, como o mercado.

Enquanto o Estado vive em permanente crise – fiscal, de legitimidade, de identidade, de condições de governabilidade (BURSZTYN, 2005), repensando-se e reposicionando-se, o mercado é míope por natureza (SACHS, 2004), porque só enxerga o lucro e as vantagens que podem ser obtidas, privilegiando os meios em detrimento dos fins. O Estado surge, assim, como o garante da esfera pública, da prevalência do interesse coletivo sobre o individual.

Entre um e outro – Estado e mercado – a sociedade civil, sobretudo aquela organizada, tem vindo a assumir protagonismo, seja cobrando dos governos, seja tendo posições mais críticas em relação à ação descomprometida do mercado. O planejamento e as políticas públicas, antes da exclusiva responsabilidade dos estados, não o são mais. Às vezes de modo tímido, outras com maior ímpeto, a sociedade civil tem sido chamada e tem exigido ser chamada para a formulação de políticas públicas e no planejamento, exigindo, inclusive, que o Estado se descentralize.

Este artigo parte da ideia de que o Estado é o garante último das políticas públicas, já que, como salienta Guimarães (2001), ele é único, necessário e indispensável. Único, porque transcende a lógica do mercado, mediante a salvaguarda de valores e práticas de justiça social e equidade, e incorpora os chamados direitos difusos de cidadania. Necessário, porque a lógica de acumulação capitalista requer a oferta de bens comuns que não podem ser ofertados pelos atores competitivos do mercado, traduzidos em políticas públicas. Indispensável, porque se dirige não somente às gerações atuais, mas também às futuras e trata de aspectos e processos caracterizados por não ser insubstituíveis.

Neste contexto, com este artigo pretende-se identificar e refletir sobre as interações entre o Estado, planejamento e políticas públicas (sociais), tendo como pano de fundo o Brasil. A partir de uma vasta pesquisa bibliográfica, está dividido em 6 itens, começando por apresentar a diferença entre Estado e Governo, partindo dos pensadores clássicos da política. Apresenta em item subsequente a compreensão de planejamento e gestão, para depois apresentar as principais tipologias de políticas públicas e a importância da descentralização, terminando com uma reflexão sobre as políticas públicas no Brasil.

### Prolegômenos

Refletir sobre o que é o Estado e governo é fundamental para se entender o que são políticas públicas. Em reflexões sobre Estado e sociedade, Arcoverde (2010) menciona que o Estado, como é percebido na atualidade, perpassa pelos pensadores clássicos da política. Assim sendo, a autora destaca três grupos distintos de concepções acerca do Estado:

**1) Conceção liberal** – N. Maquiavel, para quem o Estado é o mediador que equilibra as forças entre o dominador e o dominado; T. Hobbes, para quem o Estado é soberano e deve impor o respeito pela força; J. Locke, que fala do Estado como resultado da vontade da maioria; e I. Kant, que idealiza o Estado baseado em princípios da razão.

**2) Concepção democrático-burguesa** – J. J. Rousseau, que compreende o Estado como defensor do bem comum; A. Tocqueville, para quem o Estado deve ser democrático e igualitário; e G. Hegel, para quem o Estado é soberano e o construtor da sociedade.

**3) Concepção marxiana** – K. Marx e F. Engels, para os quais o Estado é a expressão política da dominação de classes, funcionando para o capital e não para a sociedade; V. I. Lênin, que compreende o Estado como máquina de opressão sobre a classe trabalhadora, em nome do capital; e A. Gramsci, para quem o Estado é, ao mesmo tempo, sociedade civil e política, voltado para validar a dominação da classe dirigente.

Quando buscou refletir sobre o Estado, enquanto poder político agente da produção do espaço na geografia, Friedrich Ratzel enxergou-o como organismo que deve ser concebido em sua íntima conexão com o espaço na geografia, por se tratar de um organismo territorial. Isso significa dizer que o Estado é forte, centralizador e está acima da sociedade, já que seu papel é o de estreitar, ao máximo possível, os laços de coesão e unidade para atingir toda a extensão do ecúmeno (COSTA, 1992). Nesta perspectiva, Andrade (1984, p. 19 e 20) salienta que: o “Estado é o veículo utilizado pela sociedade para” a produção do espaço, o qual é o “produto da ação da sociedade”.

Vale lembrar que Estado e governo são elementos distintos. Desse modo, o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo diz respeito ao Estado, enquanto que governo diz respeito ao conjunto de programas e ações dos grupos sociais (HÖFLING, 2001). Ambos são articulados e interdependentes.

Outros elementos de compreensão dessa distinção circulam em torno do papel de cada um. Rocha (2009) afirma que cabe ao governo gerir os interesses da sociedade a partir da sua orientação ideológica. Em suas próprias palavras:

A diferença entre Estado e governo é atualmente mais acentuada com a personalização jurídica do Estado, porque o Estado como pessoa tem vontade própria, distinta da vontade individual do governante. No Estado Democrático e de Direito há a perspectiva de reduzir a participação do governo ao máximo possível. Fazem parte deste Estado e não fazem parte do seu governo a Constituição, o conjunto de servidores públicos estáveis, o patrimônio público, a máquina burocrática pública, as forças públicas, etc. Isto porque a sociedade precisa que estas instituições sejam estáveis e impessoais, que não estejam sujeitas às mudanças de governo no processo eleitoral e que sejam republicanas – pertencente ao conjunto da sociedade e não aos interesses de quem está no poder. (ROCHA, 2009, p. 141)

Neste encaixe, as políticas de governo são passageiras, enquanto que as políticas de Estado são duradouras, ultrapassando o período de determinado governo. Se uma política é institucionalizada numa sociedade de forma permanente, ela é considerada uma política de Estado; se a cada governo houver mudanças radicais na política, ou até extinção, ela é ou seria considerada política de governo (GIOVANNI, 2012).

Sobre este aspecto, Secchi (2010) afirma que as políticas governamentais procedem dos diversos órgãos dos poderes públicos. Entretanto, mesmo que elas formem o subgrupo mais importante das políticas públicas, há grande pluralidade de agentes, isto é, não apenas o Estado é responsável por políticas públicas. Para entender políticas públicas, é preciso compreender as ações do Estado e dos demais agentes sociais.

## **Planejamento e Gestão**

No que tange ao conjunto de ações do Estado, este desenvolve “uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, encerram mais ou menos o que é a política” (DAGNINO, 2002). Este conjunto de ações do deve ser racional e lastreado por um aporte teórico, na perspectiva do planejamento e da gestão. Para diferenciar gestão de planejamento, Souza, M. (2006) menciona a escala temporal dos resultados esperados. Se na gestão se esperam resultados imediatos, no planejamento eles são esperados a longo prazo. Deste modo, o planejamento, geralmente, ultrapassa o tempo de atuação de um determinado governo. Portanto, as Políticas resultantes desses processos constituem-se políticas públicas, também porque vão além das políticas de governo.

Na visão de Santana (1990), planejar é antes de tudo um exercício de preparação racional para ações que visem concretizar o ideal para o futuro desejado (apud FERRARI JUNIOR, 2004). Logo, o planejamento socioeconômico constitui-se de “um processo de mobilização de forças e atores sociais para edificação de um estado desejado coletivo” (SANTANA, 1990, p. 11). O grande desafio do planejamento parece ser ir além do viável, ultrapassar o possível e realizar o ideal e, neste sentido, com evidenciam Barcellos e Barcellos (2004), requer novas formas de pensar e agir.

Em simultâneo, a diferenciação entre a gestão e o planejamento reside, principalmente, no tempo de ações consequentes e nos tipos de atividades. Se na gestão as respostas às ações devem ser imediatas, no planejamento o médio e o longo prazos são os tempos necessários para que os resultados apareçam. A esse respeito, Souza, M. (2006, p. 46) refere que a

[...] gestão remete ao presente, gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. O planejamento é preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre indispensáveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem decorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*. (Grifo no original).

É preciso que se atente, também, para a espacialidade do planejamento e da gestão, ou seja, não se deve perder de vista a importância do espaço enquanto instância social. Neste sentido, torna-se necessário levar em conta o tipo de espaço que receberá as ações, uma vez que o espaço não é apenas *locus*, mas é também reflexo e, ao mesmo tempo, subsídio para o desenrolar da sua realização e o acontecer da vida social (SANTOS, 2004).

Neste contexto, além da necessidade de não se confundir planejamento com gestão, para se realizar objetivos de políticas públicas que visam ao desenvolvimento socioespacial,

é necessário estar atento para a escala de ação dos agentes sociais e ao tipo de espaço que se pretende atuar. Quando se atenta para a questão da escala de ação do planejamento, entende-se que os territórios são distintos, ou seja, possuem suas peculiaridades. Portanto, quanto maior for a escala de ação a ser atendida pelo planejamento, tanto mais complexo será o ato de planejar e desenvolver a gestão. Daí a necessidade de se procurar entender o papel de cada um destes agentes, ou seja, identificar a repercussão das ações do Estado, do governo, do capital e da sociedade.

Portanto, não se pode entender políticas públicas se não se considerar as interações entre o Estado, o governo, a economia e a sociedade, ou seja, as formas, as funções, as estruturas e os processos de produção do espaço. Se for tomado apenas um desses aspectos isoladamente, a análise será insuficiente para dar suporte à realização do objeto maior da política pública que é, segundo Souza, C. (2006), a solução de problemas da sociedade. Assim sendo, mesmo que o Estado seja, *a priori*, o formulador das políticas públicas, os governos participam desses processos, e outros segmentos da sociedade também podem participar desta atividade, com maior ou menor influência, os grupos de interesses e os movimentos sociais.

## TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Outro aspecto das políticas públicas para o qual se deve atentar é o que diz respeito às suas tipologias, uma vez que as decisões dos governos, que repercutem diretamente na vida da sociedade, são tomadas, mediante relações de poder, as quais, por sua vez, ocorrem em meio a situações reais da sociedade e, portanto, mediante formas distintas de pensar e agir dos agentes sociais. Sobre esse aspecto, Secchi (2010) afirma que entender os tipos de políticas públicas é fundamental para sua análise, mormente considerando as suas limitações práticas, sobretudo porque o estabelecimento de critérios de classificação, inevitavelmente, remete a reducionismos.

Sobre as tipologias em termos de políticas públicas, Souza, C. (2006) mostra que a mais conhecida tipologia foi desenvolvida por Theodor Lowi (1964; 1972), que assinala que a política pública faz a política, isso porque cada tipo encontra rejeição e apoio dependendo dos agentes e das situações. Este autor diferenciou as políticas públicas em quatro formatos: **políticas distributivas**, que geram impactos mais individuais que universais, já que privilegia certos grupos sociais, ou regiões; **políticas regulatórias** que são mais visíveis porque envolvem os grupos por interesse; **políticas redistributivas**, que trazem perdas no curto prazo e ganhos incertos no futuro; e **políticas constitutivas**, que trabalham com métodos (Lowi 1964; 1972, apud Souza, C., 2006). Estes podem e devem ser desenvolvidos ao mesmo tempo. Os demais tipos de políticas públicas, segundo Souza, C. (2006), estão expostas no Quadro 1.

**Quadro 1.** Tipologias de políticas públicas

Tipologias de Políticas Públicas		
Denominação	Formulador (res)	Argumentações
Incrementalismo	Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992)	As ações dos governos apenas incrementam decisões já tomadas anteriormente não trazendo mudanças substanciais
O ciclo da política pública		Política pública como um ciclo deliberativo, formado por 4 estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado que acontece: (1) definição de agenda, (2) identificação de alternativas, (3) avaliação e seleção das opções, (4) implementação e avaliação. Focaliza os problemas, a política e os participantes.
O modelo “garbage can”	Cohen, March e Olsen (1972)	As escolhas de políticas públicas dependem de soluções que os decisores têm no momento. As soluções não seriam detidamente analisadas gerando ideias com pouca consistência.
Coalizão de defesa	Sabatier e Jenkins-Smith (1993)	Deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública, gerando coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem.
Arenas sociais		É uma iniciativa dos empreendedores políticos. Três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (1) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (2) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (3) <i>feedback</i> , ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Constituem redes sociais.
Modelo do “equilíbrio interrompido”	Baumgartner e Jones (1993),	A política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda.
Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e ajuste fiscal	Olson (1965)	Eficiência como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política.
Políticas públicas de caráter participativo		Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o Orçamento Participativo.

Fonte: Souza, C., 2006. Adaptado pelos autores (2015).

As políticas públicas, na atualidade, abarcam em certa medida características dos oito tipos mencionados por Souza, C. (2006). Contudo, as características do tipo do “ciclo de políticas públicas” parecem ser mais evidentes no Brasil. Até porque, as etapas do ciclo de política pública se direcionam ao planejamento. Por outro lado, nos últimos anos, as políticas do tipo “participativas” têm sido empregadas por diversos governos, especialmente em escala municipal, dependendo da orientação político-ideológica desses governos (FERRARI JUNIOR, 2004).

Analisando o quadro supracitado, observa-se que, em certa medida, a natureza das políticas públicas conduz à ideia de se resolverem problemas da sociedade, ou seja, problemas públicos. Neste sentido, os elementos das argumentações de algumas complementam-se, como por exemplo as que são influenciadas pelo gerencialismo público com as de caráter participativo. Resumindo as tipologias de políticas públicas, Souza, C. (2006) destaca seus principais elementos:

- permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- é abrangente e não se limita a leis e regras;
- é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- embora tenha impactos no curto prazo, é política de longo prazo;
- envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

## **Descentralização**

A elaboração de políticas públicas não cabe apenas ao Estado, nem tampouco desenvolvê-las como mecanismos de promoção de agenda política. Elas devem ser motivadas pela ideia de atender aos anseios da sociedade, principalmente na atualidade em que já se fala de novas formas de se administrar, com descentralização e participação social nas políticas públicas (BARCELLOS; BARCELLOS, 2004).

Estas novas formas de governar, segundo Arretche (1999), especificamente no Brasil, geraram um redesenho da estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social, iniciado nos anos 1990. De acordo com esta autora, isso ocorre mediante as implantações “de programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo”, mudando, portanto, a abrangência das políticas públicas.

Considerando a escala de abrangência das políticas públicas, enquanto norteadoras das ações do poder público, a descentralização, na visão de Araújo (2000b, p. 145), significa

A transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efetiva mudança das escalas de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos.

Para esta autora, a descentralização das políticas públicas é um importante fator para o desenvolvimento local, visto que o princípio da subsidiaridade permite que o poder local

assuma função central de decisão e gestão. Contudo, quando se trata de transferir autoridade para os grupos sociais, algumas questões podem surgir, entre as quais se destaca a seguinte: será que os grupos sociais estão preparados para tomar suas próprias decisões? É, neste contexto, que o papel do Estado se torna mais evidente. Assim, os agentes locais, mediante as forças econômicas, no contexto da globalização, não devem perder suas funções nos territórios. O que deve ocorrer é uma relação de intercâmbio e interação:

Com a descentralização, as instâncias locais (o município, a comunidade) devem se constituir em **catalisadores das forças econômicas e energias sociais** e síntese e convergência da intervenção e atuação de diferentes instituições estaduais, regionais e nacionais. Mas, o corte local não pode levar a um isolamento do âmbito territorial restrito, ignorando o contexto social, econômico e ecológico, no qual está inserido e com o qual estabelece uma relação de interação e intercâmbio intenso (trocando externalidades negativas e positivas, numa relação de controle, concorrência e/ou complementaridade). (ARAÚJO, 2000b, p. 173). (Grifo nosso).

A descentralização das políticas públicas é necessária. Contudo, é preciso atentar para a efetividade dessa descentralização. Assim sendo, as políticas públicas devem estar focadas nas especificidades espaciais locais, abrangendo os poderes locais, os grupos sociais, as economias etc., e, como salienta Sachs (2004), dar resposta aos problemas mais pungentes e às aspirações de cada comunidade, superar os estrangulamentos que obstruem a utilização de recursos potenciais e ociosos e libertar as energias sociais e a imaginação.

Mesmo diante das transformações do Estado e os novos paradigmas de política pública, mediante a evolução e crise dos sistemas de proteção social, faz-se mister que os governos desenvolvam ações específicas que busquem resolver os problemas sociais em escalas de abrangências menores. As políticas nacionais precisam atentar para a escala de abrangência. Neste contexto, devem ser alvo de ações do Estado nas três escalas de governo. O poder decisório não deve ser exclusividade do governo, isto é, os demais agentes sociais em escala local, de bairro etc. devem participar ativamente das ações governamentais<sup>3</sup>.

As transformações que ocorrem no mundo mediante os mecanismos do sistema capitalista global, tornam cada vez mais significativa a necessidade de mudanças no campo da gestão e do planejamento. A esse respeito, Harvey (1996) mostra que, desde meados da década de 1970, com o discurso do empreendedorismo, os agentes do Estado mudam quase que radicalmente sua forma de ação sobre o território e o espaço. Em um colóquio realizado em Orleans, em 1985, os gestores públicos chegaram ao consenso de que

Os governos urbanos tinham que ser muito mais inovadores e empreendedores, abertos para explorar diferentes meios para aliviar suas condições miseráveis e assim assegurar um futuro melhor para suas populações [...] a abordagem tão típica dos anos sessenta, deu prontamente lugar a formas de ação de empresariamento nos anos setenta e oitenta. Particularmente nos últimos anos, parece ter surgido um consenso geral em que todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm que ser obtidos por cidades que assumem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico. (HARVEY, 1996, p. 49).

Este processo de mudanças, iniciado nos países de capitalismo avançado, não acarreta efeitos apenas sobre os espaços daqueles países. Com o próprio desenrolar do processo de globalização, efetivado desde então através dos mecanismos do neoliberalismo, traz aos

países de capitalismo tardio os modelos de ação dos Estados. E, claro, dos mercados, que, por sua vez, se acham interligados (FERRARI JUNIOR, 2004).

As mudanças nas políticas públicas são cada vez mais evidentes. Elas podem estar, em concreto, voltadas à geração de emprego e renda, combate à fome e à pobreza, segurança alimentar etc. Porém, é imperioso saber se têm sido eficazes no sentido de fazer com que contribuam para o desenvolvimento socioespacial. Assim se entende a necessidade de monitorar e avaliar essas políticas.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO BRASIL**

As políticas sociais são mecanismos pelos quais o Estado busca amenizar as desigualdades socioespaciais produzidas pelo desenvolvimento econômico desigual. Entretanto, isso não quer dizer que as políticas sociais sejam implementadas com vistas, apenas, às reivindicações dos trabalhadores. Como mostra Höfling (2001), o Estado funciona como um mediador de interesses entre o capital, com sua acumulação latente, e os trabalhadores, mediante relações de poder.

Nesse processo, a manutenção das relações sociais deve ser assegurada, também, porque as políticas sociais têm raízes nos movimentos sociais, como evidencia o supracitado autor:

Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento sócio-econômico. As políticas sociais têm raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, do desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. (HÖFLING, 2001 p. 31)

Por outro lado, Souza, C. (2006, p. 26) afirma que

[...] as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Na busca da diferenciação entre políticas públicas e políticas sociais, Souza (2007) analisa-as à luz da diferenciação dos campos de conhecimento, considerando que são campos distintos e multidisciplinares. Para a autora, políticas sociais se diferenciam de políticas públicas na medida em que os focos são distintos. Numa análise ou formulação de políticas públicas, o processo em si da política, ou seja, sua natureza assume maior importância. Nas análises de políticas sociais, as questões que a política busca resolver constituem foco da pesquisa, nesse caso as questões sociais, sendo a natureza da política apenas o “pano de fundo” (SOUZA, C., 2006, p. 68).

Todavia, não se pode deixar de considerar o foco de análise ou da formulação, quer seja a natureza da política ou seu efeito, para a resolução de problemas sociais, como lembra Souza, C. (2006, p. 69): “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

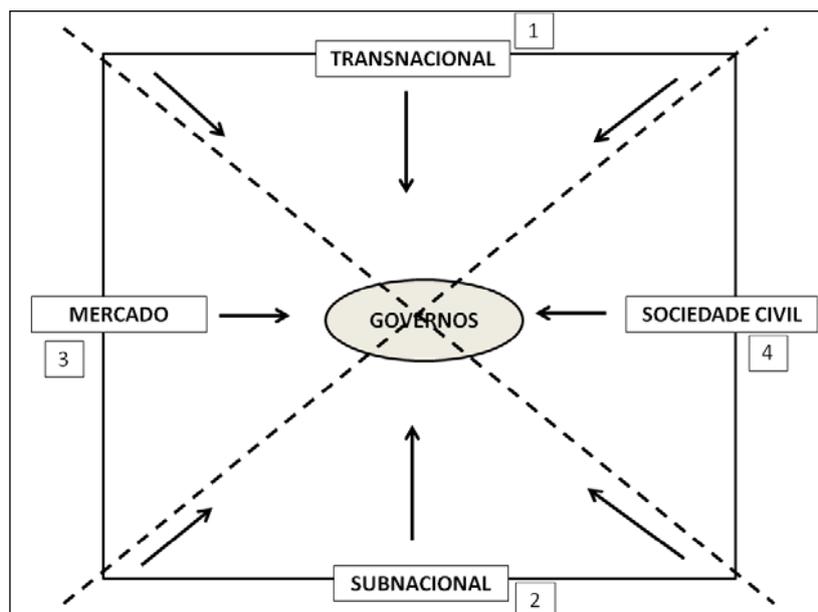
Destarte, longe do intuito de esgotar o debate, para fins de análise, entendemos como políticas públicas (sociais) as ações do Estado, no sentido de resolver ou amenizar questões socioespaciais, resultantes das desigualdades sociais típicas do crescimento econômico desigual, como defende Höfling (2001). Trata-se de políticas e de gestão de serviços sociais, proteção social, seguridade social, segurança pública, dentre outras, que buscam, em certa medida e de forma diferenciada, promover alguma justiça social, condição fundamental para o desenvolvimento socioespacial.

As políticas públicas sociais, em países de capitalismo tardio como o Brasil objetivam atualmente, em linhas gerais, alguma proteção social. Ao contrário do que foram essas políticas do Estado brasileiro até os anos 1980, quando o Brasil era essencialmente rural. Araújo (2000a) mostra que o foco das políticas do Estado brasileiro (desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário), entre os anos 1920 e 1980, objetivavam a consolidação do processo de industrialização, em detrimento do bem-estar social (FERRARI JUNIOR, 2004).

Esse crescimento urbano-industrial promovido pelo Estado brasileiro agravou significativamente as questões sociais. Formaram-se grandes aglomerados nas periferias das cidades. O Brasil se tornou um país essencialmente urbano e o Estado não foi capaz de desenvolver políticas públicas que impedissem o crescimento da pobreza, desemprego, exclusão socioespacial dentre outras mazelas do crescimento desigual (SACHS, 2004).

Apartir do final dos anos 1980, com a Constituição Federal de 1998, o Estado brasileiro vê-se forçadamente impelido a olhar para a questão social. Contudo, como recorda Araújo (2000a), com a redefinição dos Estados nacionais, com base político-ideológica neoliberal, o Estado brasileiro passa a direcionar suas políticas para fortalecer a circulação do capital globalizado (FERRARI JUNIOR, 2004). Desse modo, as questões sociais consolidadas nos 1980 são agravadas ainda mais.

Atualmente, existe alguma desconcentração do poder que não é mais exclusividade do aparato estatal, “mas ‘distribuído’ e diluído em uma rede institucional e midiática complexa e intrincada” (NOGUEIRA, 2005, p. 248). Ao mesmo tempo em que o mercado exerce pressão sobre o Estado, perpassando pelos governos, também o faz a sociedade civil. Nogueira (2005) menciona, ainda, que as forças transnacionais e subnacionais, fazem parte do grupo de forças de pressão sobre os governos. A Figura 1 mostra, didaticamente, esse conjunto de fontes geradoras de pressão sobre os governos.



Fonte: Nogueira, 2005, p. 126.

Figura 1. Fontes geradoras de pressão sobre os governos

As formas e as intensidades das pressões exercidas sobre os governos dependem dos interesses e do poder de cada agente. Seria ingênuo assegurar que a sociedade possui o mesmo poder de forças que tem os demais agentes. Contudo, não se pode deixar de a considerar como fonte geradora de pressão sobre os governos. A formulação e implementação de políticas públicas deve considerar a sociedade, já que ela é o destinatário das políticas. Quando se considera a pressão que a sociedade exerce sobre os governos, vislumbra-se avanços no processo democrático.

Atualmente, já são identificadas diversas políticas públicas formuladas com mecanismos participativos. No caso brasileiro, Côrtes (2007) atribui essa possibilidade de participação dos grupos sociais, na formulação de algumas políticas públicas, aos avanços da Constituição Federal de 1988. Essa mesma autora destaca os

[...] conselhos de políticas públicas, nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, e os conselhos de direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dos portadores de deficiências, do idoso. (CORTÊS, 2007, p. 125).

Somam-se a este grupo de conselhos, “as experiências de orçamento participativo” (CÔRTEZ, 2007 p. 125), apontado por Ferrari Junior (2004) como uma alternativa à visão centralizadora do Estado e à miopia do mercado (visão mercadológica).

As políticas públicas sociais, como referido, surgem em resposta às questões sociais. Teixeira (2007) afirma que, historicamente, a sociedade civil desempenha um importante papel para a proteção social. Vale destacar que as políticas públicas sociais estão fortemente ligadas à proteção social. Para esta autora, no século XIX, o Estado apenas interveio, esporádica e emergencialmente, em casos extremos de pobreza.

No século XX, como resultado de pressões sociais sobre o Estado brasileiro, as políticas públicas se voltaram para objetivos de alguma proteção social. Sobre o sistema de proteção social, nos países periféricos como o Brasil, Teixeira (2007) assinala que existe uma tendência de divisão de responsabilidades entre a sociedade civil (privado), incluindo o mercado, e o Estado (o público) (SACHS, 2004).

Se no início do século XX o Brasil era essencialmente rural, a partir dos anos 1930 o governo deste país direciona a políticas para a industrialização, o que repercutiu posteriormente em intensa urbanização. Para Araújo (2000a), o Estado brasileiro, até os anos 1980, caracterizava-se por ser desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Estas características do Estado repercutem em políticas públicas que atendam primordialmente aos interesses governamentais. Com as práticas neoliberais no Brasil, a partir dos anos 1980 até os dias atuais, as políticas sociais tornam-se ainda mais necessárias, sobretudo se se considerar a concepção de Estado mínimo e um mercado insensível às questões sociais (SACHS, 2004).

Para Castro e Ribeiro (2011), as políticas sociais no Brasil do século XX, em determinados momentos da história, apresentaram características distintas, indo desde políticas liberais/residuais – de caráter assistencial, seletivo e emergencial; às redistributivas – com intenção de compensar as desigualdades geradas pelo mercado. Novamente a Constituição Federal de 1988 se constitui como marco importante para as políticas públicas sociais, o que se repercute até a atualidade. Assim sendo, as políticas públicas sociais abarcam diferentes questões sociais, desde políticas de seguridade e assistência social, de educação, de inclusão social e combate à pobreza, até de inclusão digital.

Numa análise das políticas públicas sociais brasileiras, Castro e Ribeiro (2011) apontam que nas últimas décadas houve diversos avanços, tendo-se como lastro a criação

de conselhos, com a participação da sociedade civil. Contudo, eles afirmam que é preciso haver maior efetividade das ações desses conselhos. Com suas próprias palavras:

Outros problemas críticos devem ser apontados. Um destes consiste na escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo, bem como da sociedade civil e dos demais atores envolvidos com a problemática social. Nesse sentido, a estrutura de conselhos estabelecida pela Constituição, e de fato montada nos últimos anos, ainda deve à sociedade um funcionamento mais efetivo. (CASTRO; RIBEIRO, 2011, p. 40).

Esses avanços têm como base os direitos da Constituição de 1988, que sinaliza a participação da sociedade civil, o que corresponde à descentralização das políticas públicas. Por outro lado, no que tange a essa descentralização, Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa (2006) afirmam que a própria extensão territorial do país, com 5.564 municípios, constitui fator desafiador para a construção de políticas públicas sociais. Neste caso, as tomadas de decisões devem ser balizadas por evidências empíricas. Mais uma vez, as escalas de atuação do Estado (federal, estaduais e municipais) assumem papel relevante nesse processo, não apenas com a participação da sociedade civil, como também com o financiamento de pesquisas que deem conta de mostrar a realidade em cada recanto deste país.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No final deste artigo, como era a pretensão inicial, foi possível perceber que existem intrincadas relações entre Estado, políticas públicas e planejamento. O Estado não é mais o único idealizador e promotor de políticas públicas. Embora seja essa uma tendência relativamente recente, no Brasil pós Constituição Federal 1988, a sociedade, como um todo, é chamada a ter um papel cada vez mais ativo e interventivo sobre o seu próprio destino. No entanto, embora hoje não se entenda política sem participação, ela nem sempre é efetivada já que diversos fatores concorrem para que tal ideia teime em se arraigar nas atividades de planejamento e gestão e, em consequência, com pouco impacto nas políticas públicas.

É necessário que a sociedade como um todo continue a reivindicar, junto ao Estado (e ao governo), uma participação efetiva nas decisões sobre os seus próprios interesses, que sejam mais do que imediatistas e fruto de pressões sociais ou do capital. O planejamento a médio e longo prazo, que mobilize todas as formas e atores sociais em busca da coletividade, deve constituir-se prática continuada e não somente esporádica, espelhando-se, claramente, nas políticas públicas, cujo objetivo último deva ser a resolução dos problemas dessa mesma sociedade.

Nesse sentido, há de se concordar com Ferrari Junior (2004), quando sugere que os papéis do Estado e da sociedade civil têm de ser continuamente redefinidos para aumentar a cogestão entre o público e o privado aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade. Deste modo, ganha importância a descentralização. Os Estados não precisam fazer tudo, nem o fazer sozinhos. Mas este é um processo que é complexo e exigente, tanto para o Estado, que deve transferir autoridade para os grupos sociais, quanto para a sociedade, que tem de ser responsável e evitar os interesses mesquinhos, que brotam do individualismo.

Por último, vale citar uma frase de Miranda (2008, p. 217) para assinalar uma outra questão que sempre está presente à hora de se equacionarem os papéis do Estado, da sociedade como um todo, do planejamento e das políticas públicas: “A instabilidade e a

descontinuidade administrativa também acarretam na acentuação de um padrão reativo frente aos interesses e pressões das forças políticas, com constantes mudanças das ações e de prioridades.”. É preciso ver mais do que apenas a 4 anos. Esta frase, na verdade, aponta para o fato de, mais do que de governantes, precisarmos de lideranças comprometidas com o bem-comum, que olhem para a realidade como um todo e não somente como a soma de cada uma das partes. Do mesmo modo, precisamos de sociedades que reivindiquem e lutem por formas mais evoluídas de participação e colaboração com os diversos poderes.

## NOTA

3 Sachs (2004) refere, inclusive, que é necessário que se garanta o envolvimento de todos os atores: trabalhadores, empregadores, o Estado e a sociedade civil organizada.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. C. **Poder político e produção do espaço**. Recife: FJN: Massangana, 1984.
- ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000a.
- ARAÚJO, T. B. Descentralização das Políticas Públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à Reforma Agrária. In: SOUZA, A. do V.; MOUTUNHO, L. M. G. (Org.). **Os Desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local**. Recife: Sapiendo, 2000b.
- ARCOVERDE, A. C. B. Notas sobre estado e sociedade nos clássicos da política. In: ARCOVERDE, A. C. B. (org.). **Estado e sociedade: contribuição ao debate sobre políticas públicas**. Recife: UFPE, 2010.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999.
- BARCELLOS, P. F. P.; BARCELLOS, L. F. P. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social das propriedades a preocupação ambiental. **Revista FAE**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 129-144, jan./jun. 2004.
- BURSZTYN, M. **A difícil Sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Brasília: Garamond Universitária, 2005.
- CASTRO, J. A.; RIBEIRO J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise: Vinte Anos da Constituição Federal**. Brasília: IPEA, n. 17, 2011.
- COSTA, W. M. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: Hucitec, 1992.
- CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas públicas. GAPI/ UNICAMP. **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura**. 2002. Disponível em: <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1a>. Acesso em: 25 jun. 2010.
- FERRARI JUNIOR., J. C. Limites e potencialidade do planejamento urbano: uma

- discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15-28, jun. 2004.
- GIOVANNI, G. Di. **Entrevista**. Disponível em: <http://www.crprj.org.br/publicacoes/jornal/jornal27-geraldodigiovanni.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2012.
- GUIMARÃES, R. P. La sostenibilidad del desarrollo entre RIO-92 y Johannesburgo 2002: eramos felices y no lo sabíamos. **Ambiente & Sociedade**, ano IV, n. 9, p. 1-20, 2 semestre, 2001.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debate**, São Paulo, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.
- HÖFLING, E. de M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex**, ano 21, n. 55, nov. 2001.
- LOWI, T. American business, public policy, case-studies and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, 1964.
- MIRANDA, Livia I. B. **Produção do espaço e planejamento em áreas de transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife – PE**. 2008. 249 f. Tese (Doutorado). UFPE: Recife, 2008.
- NOGUEIRA, Marco A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão da democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortes, 2005.
- ROCHA, Manoel I. C. Estado e Governo: diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. **Revista Uniara**, n. 021/22, 2008/2009.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.
- SANTANA, J. **Notas introdutórias ao planejamento**. Recife: [sine nonine], 1990. Mimeo.
- SANTOS, M. **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2004.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.
- SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- TEIXEIRA, S. M. Políticas sociais no Brasil: a histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 45-64, jul.-dez., 2007.
- VAITSMAN, J; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília: UNESCO, 2006.

## REFERÊNCIAS CONSULTADAS

- COSTA, W. M. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- FARIA, C. A. P. A Política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 20, n. 59, out. 2005.

FERNANDES, A. S. A. Políticas públicas: definição evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, H.; MARTINS JUNIOR, J. P. (orgs). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus. 2007.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set/dez. 1986.

JACOBS, Jane. **La economía de las ciudades**. Barcelona: Península, 1971.

LAMOUNIER, Bolívar. **Análise de políticas públicas**: quadro teórico-metodológico de referência. São Paulo: Mimeo, s.d.

MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Texto Para Discussão**, Brasília, n. 852, dez. 2001.

MONTE MÓR, R. L. M. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.). **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 61-85.

SABATO, E. **Homens e engrenagens**: reflexões sobre o dinheiro, a razão e a derrocada de nosso tempo. Tradução: Janer Cristaldo. Campinas: Papirus, 1993.