

## Políticas públicas no Brasil contemporâneo: entre tensões e contradições

---

*Amanda de Oliveira<sup>I</sup>*

Resenha recebida em 09/02/2022 e aprovada em 20/07/2023.

Políticas públicas e Direitos Sociais é uma coletânea de nove artigos organizados por César Albenes, Janice Andrade e Ueber Oliveira. O livro aborda as minúcias das políticas públicas especialmente sobre os temas: habitação, saúde, educação, cooperativas de crédito, questão agrária, ações afirmativas étnico-raciais, assistência e proteção social, programas de enfrentamento à pobreza e a municipalização. A leitura é um convite a compreensão sobre a produção e disputas em torno das políticas públicas no Brasil contemporâneo. Seus autores são pesquisadores das áreas do serviço social, direito, arquitetura, educação e saúde. A perspectiva teórico metodológica das pesquisas é diversa, no entanto, há uma grande parcela que está ancorada ao materialismo histórico dialético.

O prefaciador, Renato de Almeida Andrade, explica que o livro promove uma visão particular sobre as políticas públicas no Brasil sem ignorar a totalidade que conforma o Estado republicano. Para Andrade, as políticas sociais são respostas às expressões da questão social resultante da contradição fundamental da sociedade capitalista, a exploração de uns sobre os outros. Nesse contexto, o Estado como garantidor da ordem capitalista implementa programas e serviços gerados pelos conflitos ou negociações entre as classes sociais. Desse modo, a coletânea possibilita uma interpretação sobre o processo de conquistas sociais garantidas pela Constituição Federal de 1988, bem como da modernização conservadora neoliberal que age sobre o Estado e busca reduzir os direitos.<sup>II</sup>

O primeiro artigo da publicação, elaborado por Adriana Bazani e César Cruz, pesquisadores do campo do direito e do serviço social, contribui conceitualmente ao livro. Inicialmente, são apresentadas as diferentes formulações etimológicas de políticas públicas, suas classificações por tipologias (constitutivas, reguladoras, distributivas e redistributivas) e ciclos de produção. Em seguida, efetua-se a análise sobre o processo de municipalização das políticas sociais. Para Bazani e Cruz os municípios são os entes federativos determinantes no processo de democratização dos direitos, pois expressam a diversidade social em um país de dimensões continentais como o Brasil<sup>III</sup>.

Até a Constituição de 1988 os municípios não eram considerados entes da federação. Por isso, a formulação, implementação e avaliação dos serviços públicos em nível local fazem parte de um contexto histórico inaugurado com as lutas democráticas no final da década de 1970<sup>IV</sup>. Assim, a pesquisa de Cruz e Bazani permite uma observação cuidadosa sobre a caracterização das políticas públicas e seu desenvolvimento em nível local, visto que a microescala muitas vezes é ignorada dentro do campo das ciências sociais aplicadas. No entanto, uma inflexão poderia ser trilhada na categorização da sociedade civil que pressiona o Estado, abordando os elementos que compõem sua diversidade.

Em “Políticas de Enfrentamento à Pobreza no Brasil”, o assistente social Valter Martins narra de forma fluída o percurso das intervenções governamentais com intuito de erradicar a pobreza, objetivo alicerçado no texto constitucional de 1988. Após um importante momento caracterizando a semântica da palavra pobreza, Martins identifica as tensões sociais do final do século XX que mobilizaram o Estado para garantir o direito à vida e à dignidade. Em seguida, analisa a incorporação das demandas das classes

## POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: ENTRE TENSÕES E CONTRADIÇÕES

AMANDA DE OLIVEIRA

subalternas por grupos empresariais, caso do Grupo Banco Mundial, e de teóricos liberais vinculados às teorias do capital humano<sup>V</sup>.

No último tópico do artigo, o pesquisador caracteriza as ações de enfrentamento à pobreza executadas pelo Estado entre 1995 a 2019. Destaca-se neste trecho, que o percurso legal não se configurou em uma ascensão social com padrões lineares de crescimento, muitas vezes as práticas governamentais foram marcadamente necropolíticas, em termos do próprio autor. Portanto, a implementação de políticas compensatórias, fragmentárias e descontínuas são insuficientes em uma sociedade onde a pobreza é estrutural<sup>VI</sup>. Assim, o trabalho de Martins representa uma síntese fundamental sobre os programas de proteção social.

Janice e Renato de Andrade, assistentes sociais doutorados pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, elaboram o artigo “Assistência social e serviços socioassistenciais”. O trabalho tem como foco informar o funcionamento do SUAS - Sistema Único de Assistência Social para garantir a proteção social e materializar direitos. De forma semelhante a outros pesquisadores já citados nesta resenha, os autores veem a ação do Estado enquanto determinante, porém defendem categoricamente a participação social no processo de formulação e implementação dos programas e serviços públicos<sup>VII</sup>.

O artigo de Janice Andrade e Renato Andrade interpreta a transição política que findou a ditadura militar no Brasil (1964-1985) como um contexto que possibilitou a construção de instrumentos de proteção social sem contribuição financeira dos usuários, ou seja, voltada para aqueles que dela necessitam. Desse modo, o texto é um convite à reflexão sobre a contradição que se construiu no país, por um lado, a defesa dos direitos à proteção social definidas na Carta Magna de 1988, e por outro lado, a reforma do Estado de tipo neoliberal. Neste paradoxo, política social dentro de um estado neoliberal, o financiamento tornou-se o termo central dos confrontos durante a Nova República<sup>VIII</sup>.

Cleinton Souza, professor de filosofia e sociologia do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), expõe as disputas de narrativas em torno da implementação das cotas raciais para ingresso ao ensino superior em seu artigo “Das Razões para que as políticas públicas priorizem os negros”. Para os leitores da década de 2020 que convivem com a efetividade das cotas raciais e socioeconômicas, o trabalho possibilita compreender os debates e lutas envolvidas no momento de sua formulação, regulamentação e implementação<sup>IX</sup>.

No percurso do texto, Souza retoma as pressões realizadas sobre o Estado por dois grupos que tensionaram para a reprovação ou aprovação da lei de cotas, os defensores da democracia racial e os intérpretes do racismo. Argumentos de ausência do racismo no Brasil foram mobilizados durante a primeira década do século XXI para impedir a promulgação daquela lei. Seus defensores abraçam a ideia de democracia racial, ignorando as experiências dos sujeitos e os dados estatísticos que descortinam o racismo velado nas relações sociais. Entretanto, o grupo opositor a essa perspectiva, em uma visão alicerçada no conceito de racismo estrutural enfatizam a importância das políticas focais para grupos específicos como forma de promover a equidade na sociedade brasileira<sup>X</sup>. Portanto, ao defender as ações afirmativas como as cotas raciais, o texto pode ser visto como um instrumento de formação para funcionários públicos e a população em geral.

Assim como as cotas raciais, a educação também se mostra como um tema polêmico devido a sua polissemia. Com intuito de promover a análise das políticas educacionais no tempo recente, a pesquisadora do campo da educação e historiadora de profissão Eliza Bartolozzi Ferreira desenvolveu um profícuo trabalho intitulado “Política Educacional no Brasil no Atual Contexto Ultraconservador”. Para a autora, após a

## POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: ENTRE TENSÕES E CONTRADIÇÕES

AMANDA DE OLIVEIRA

constituição de 1988 se formou uma racionalidade ultraconservadora e antirrepublicana sobre as escolas. A constatação dessa hipótese se evidencia mediante o discurso de reforma escolar que estimula uma mentalidade empresarial e empreendedora para o currículo, além do questionamento da noção de conhecimento através das avaliações em larga escala. Essas transformações, por sua vez, são resultado das disputas entre organismos públicos e privados que não se restringem à esfera nacional, como o caso da influência dos organismos multilaterais nos projetos do tipo GERM - Movimento Global de Reforma Educacional e a NGP - Nova Gestão Pública<sup>XI</sup>.

Ferreira parte de uma visão global para a particularidade das políticas educacionais. Esse movimento permite ao leitor identificar as alterações legais e pressões realizadas na educação pública entre 2016 a 2020. Tais modificações fragmentadas em nove 'ataques' correspondem a um mesmo projeto ultraconservador de produção de uma mentalidade e sociabilidade empresarial<sup>XII</sup>. As contribuições da pesquisa são relevantes por propiciar um olhar unificador sobre as políticas educacionais, visto que sua reforma tem sido fracionada, especialmente após o golpe institucional de 2016.

No bojo dos direitos universais, a saúde é tema do médico e biólogo Valmin Ramos da Silva ao explicar a estrutura do SUS - Sistema Único de Saúde. Nessa narrativa são destacadas as normas que o regulam e seus princípios orientadores como: o atendimento integralizado entre setores; a universalidade, amplo acesso sem critérios para sua utilização; a equidade, atendimento igualitário aos usuários; e o atendimento às necessidades específicas dos sujeitos. Silva apresenta uma ótima introdução ao SUS para os leitores leigos, bem como expõe os principais debates em torno da saúde pública na atualidade<sup>XIII</sup>.

Em se tratando de serviços públicos almejados pelo setor privado, além da educação, a saúde tem se estabelecido como território de litígio. Para tanto, são utilizadas diversas práticas para sucatear o SUS, como se pode observar pelo avanço da privatização através da implementação das gestões terceirizadas de hospitais e ESF - Unidades de Estratégias de Saúde da Família. Nesse sentido, Silva comenta que a ampliação do mercado da saúde em competição com o SUS se dá sobre uma base ideológica que compreende o sistema como promotor de um serviço precário. Esse imaginário alastrado na população é motivado, em certa medida, pelas campanhas midiáticas negativas sobre o SUS que seletivamente ressaltam seus problemas. Para o autor, essa escolha se expressa também pela omissão dos distúrbios do setor privado, evidente nos custos das internações e na lentidão dos atendimentos<sup>XIV</sup>. As reflexões de Silva são pertinentes, por outro lado, a narrativa poderia ser aprimorada atentando-se para a fluidez.

Se os temas saúde e educação são comumente tratados de forma exaustiva dentro dos estudos sobre política pública, de forma distinta, o sistema financeiro muitas vezes é tido como assunto restrito à economia. Preocupados com o aspecto estatal do sistema financeiro, os juristas Rubens Musiello e Elda Bussinguer discutem as alterações constitucionais efetuadas sobre as cooperativas de créditos durante a pandemia de Covid-19 em 2020. Em primeiro momento, considerando o interesse público em torno do sistema financeiro, buscam debater a constitucionalidade das ações estatais promovidas via Medidas Provisórias. O foco da análise é a MP 931/2020 que modificou os estatutos das cooperativas de créditos quando estas deveriam ser feitas por meio de Lei Complementar. Paralelamente, os autores refletem sobre as consequências de ações impositivas do executivo nas cooperativas<sup>XV</sup>. Salvo o discurso jurídico, esse trabalho é considerável no sentido que estuda as transformações no âmbito do direito resultantes da pandemia de Covid-19, certamente outras pesquisas com variados temas irão emergir no próximo

## POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: ENTRE TENSÕES E CONTRADIÇÕES

AMANDA DE OLIVEIRA

período.

Para um leitor inexperiente, mas curioso para estudar as políticas habitacionais no Brasil ao longo do tempo, o texto de Luciana Nemer e Gerônimo Leitão é uma base inicial. Em pouco mais de 20 páginas os pesquisadores efetuaram uma síntese das principais características sociais, arquitetônicas e financeiras presentes em políticas habitacionais de meados do século XIX a 2018. Em uma narrativa agradável, analisam as Vilas Higiênicas; as Vilas Operárias; os conjuntos habitacionais produzidos pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões e da Fundação da Casa Popular; além dos famosos condomínios do BNH - Banco Nacional da Habitação; e finalizam com o Programa Minha Casa, Minha Vida. Após as caracterizações dos programas, salta aos olhos o beneficiamento do setor empresarial sobre as demandas populares e os interesses ideológicos envolvidos sobre eles. Em uma abordagem comparativa, a pesquisa esboça os aspectos comuns nos projetos habitacionais, especialmente em se tratando de seus problemas <sup>XVI</sup>. Mais que uma descrição, essa análise permite a reflexão sobre o uso e ocupação do solo no país e o acesso à moradia como direito.

Destoando das produções anteriormente citadas, a assistente social Mailiz Garibotti Lusa não se propõe a debater diretamente as políticas públicas. A pesquisadora se debruça em uma investigação sobre as transformações da propriedade agrícola no Brasil, o modo de vida e trabalho camponês, além do potencial revolucionário das populações camponesas e assalariadas agrícolas. Inicialmente, Lusa faz uma análise conjuntural das últimas décadas do século XXI, período marcado pela crise estrutural do capital. Após, argumenta que a história do campo brasileiro é formada pelo encadeamento de ciclos produtivos agrícolas identificados desde a colônia até o tempo presente. Tais ciclos têm em comum a produção para a exportação e sua integração a acumulação do capital, caso do açúcar, café, soja e carne. Esses dois elementos confluem em modificações na propriedade da terra no sentido de sua diversificação, conseqüentemente, também alteram as relações com aqueles que realmente trabalham na terra <sup>XVII</sup>.

Sob este pano de fundo, Lusa pondera sobre as transformações da identidade camponesa no Brasil ao longo do tempo. Como coroação da argumentação, a autora caracteriza a população do campo como potencial revolucionário para o país, confrontando visões que centram a luta social apenas no espaço urbano <sup>XVIII</sup>. O texto de Mailiz Luna é instigante aos historiadores do tempo presente, pois trabalha com uma ideia de temporalidade formulada por Graciliano Ramos, de modo que o tempo é pensado por ‘miudinhos’. Existe aqui a possibilidade de estudo dessa concepção de tempo à luz da categoria de estratos temporais <sup>XIX</sup>.

O livro “Políticas públicas e Direitos Sociais” expressa o zelo com a escolha dos textos e pesquisadores. Dessa maneira, esmiúça os programas, serviços públicos e de proteção social em suas mais variadas formas. Grande parte dos artigos contém uma narrativa que permite compreender as políticas públicas como historicamente situadas, produzidas a partir do conflito entre projetos que buscam se tornarem hegemônicos. Esse aspecto é particularmente pertinente aos historiadores e público em geral, pois traz à tona a temporalidade da construção dos direitos sociais, que no presente podem parecer simplesmente como algo estável e dado.

Quanto à temporalidade, os textos em sua maioria têm como espaço temporal o Brasil republicano, alguns com recortes mais longos, como no caso das políticas habitacionais que retomam desde a Primeira República, outros se restringem ao período posterior à Constituinte de 1988. Diante disso, o leitor pode identificar as rupturas e permanências dentro dos serviços públicos ou programas sociais, ainda que a narrativa

# POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: ENTRE TENSÕES E CONTRADIÇÕES

AMANDA DE OLIVEIRA

seja linear.

Ainda assim, as pesquisas têm como tema transversal as disputas sobre os direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 durante a Nova República. No período, conformou-se um antagonismo, de um lado, legislação que regula uma intervenção estatal no sentido de ampliação dos serviços públicos, por outro lado, gestões governamentais que trabalham no sentido de redução dessa intervenção. Em outras palavras, proteção social dentro de um Estado neoliberal. Neste sentido, para os historiadores do campo do tempo presente, observar esses processos sobre a ótica do inacabado é relevante. Dessa maneira, pode-se perceber as contradições da realidade, especialmente questionando a transição política do Brasil, por exemplo, considerando se o Estado Democrático de Direito de fato se estabeleceu após 1988.

O livro é uma produção de relevância singular, simultaneamente pode ser visto como uma introdução às políticas públicas, ao passo que aprofunda demandas contemporâneas e expõe as disputas discursivas. Portanto, ao público leigo a coletânea é uma inserção de fácil compreensão ao assunto. Para os historiadores em particular é útil para aqueles que analisam o Estado, pois ressaltam-se as contradições existentes sobre as políticas, especialmente quando se percebem os diversos projetos políticos em relação, demonstrando um passado inacabado que entrecruza com o presente. Aos agentes e servidores públicos proporciona formação continuada para implementação dos programas e serviços, bem como provoca questionamentos para realização de reformas que ampliem os direitos sociais e individuais. Os aspectos desfavoráveis de cada artigo foram indicados ao longo desta resenha. Por fim, Políticas Públicas e Direitos Sociais é uma leitura recomendada amplamente.

## Notas

<sup>I</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em História, área de concentração em História do Tempo Presente, pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Licenciada em História pela mesma universidade. Bolsista CAPES (2021-2023). Email para contato: <amanda.rufatto.oliveira@gmail.com>

<sup>II</sup> ANDRADE, Renato de Almeida. Prefácio. In: ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p.7-20.

<sup>III</sup> BAZANI, Adriana A. Oliveira; CRUZ, César Albenes. A importância das políticas públicas e o governo local. In: ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p. 22-41.

<sup>IV</sup> Idem.

<sup>V</sup> MARTINS, Valter. Políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil. In: ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p.42-59.

<sup>VI</sup> Idem.

<sup>VII</sup> ANDRADE, Janice A. F. de; ANDRADE, Renato A. de. Assistência social e serviços socioassistenciais. In: ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p. 60-88.

<sup>VIII</sup> Idem.

<sup>IX</sup> SOUZA, Cleinton. Das Razões para que as políticas públicas priorizem os negros. In: ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p. 89-105.

<sup>X</sup> Idem.

<sup>XI</sup> FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Política educacional no Brasil no atual contexto ultraconservador. In: ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p.106-122.

<sup>XII</sup> Idem.

<sup>XIII</sup> SILVA, Valmin Ramos. Políticas públicas setoriais: o Sistema Único de Saúde. In: ALBENES, César;

## POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: ENTRE TENSÕES E CONTRADIÇÕES

AMANDA DE OLIVEIRA

ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p.142-155.

<sup>xiv</sup> Idem.

<sup>xv</sup> MUSIELLO, Rubens; BUSSINGUER, Elda. O limite constitucional quanto às alterações de leis complementares por meio de medidas provisórias. In: ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p.156-184.

<sup>xvi</sup> NEMER, Luciana; LEITÃO, Gerônimo. Políticas públicas no Brasil: Habitação. In: ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p.185-217.

<sup>xvii</sup> LUSA, Mailiz Garibotti. O Brasil agrário, trabalhadores do campo e transformações societárias. In: ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020. p.123-141.

<sup>xviii</sup> Idem.

<sup>xix</sup> Os Estratos do tempo são formulados por Koselleck ao usar uma metáfora geológica para caracterizar a temporalidade. Aqui o tempo é pensado em camadas que se sobrepõem, mas se modificam em durações distintas, muitas vezes um estrato influenciando o outro. Em seu livro *Estratos do Tempo Estudos sobre a História*, Koselleck concebe três estratos distintos: o tempo da singularidade, da geração e do transcendente. KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do tempo: Estudos sobre a história**. Tradução de Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC/Rio, 2014.

### Referências

ALBENES, César; ANDRADE, Janice; OLIVEIRA, Ueber (org.). **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. Vitória: Editora Milfontes, 2020.

KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do tempo: Estudos sobre a história**. Tradução de Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC/Rio, 2014.