



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

GT 5: POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIAIS

ESTADO-PROVIDÊNCIA X ESTADO REGULADOR E POLÍTICAS PÚBLICAS

Andreliza Cristina de Souza (Universidade Federal de São Carlos); Email:
andrelizacsouza@gmail.com

José Carlos Rothen (Universidade Federal de São Carlos); Email: jcr3219@yahoo.com.br

TEMÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO: O presente trabalho, de cunho bibliográfico, discute o papel do Estado no tocante às políticas públicas na visão de diferentes autores. Inicialmente realizamos uma breve discussão sobre o conceito de políticas públicas, posteriormente debatemos o conceito e o papel do estado-providência x estado regulador. Frente ao debate sobre o que sejam políticas públicas, destacamos a mudança do papel do Estado na relação com a implantação de políticas: a mudança do Estado-providência para Estado regulador. Isso mostra a importância de estudos que conduzam uma reflexão sobre a ação do Estado na adoção de políticas públicas, e é nessa perspectiva que este trabalho está pautado. Destacamos que a opção pela pesquisa bibliográfica se deu pela aproximação do pesquisador com o que já foi produzido sobre o tema estudado, permitindo uma ampla visão sobre o objeto sob diferentes perspectivas. Dessa forma, esperamos contribuir para a produção de conhecimentos para o campo das políticas públicas, em especial para a ação do Estado nas políticas públicas.

Palavras chave: políticas públicas; estado regulador; estado providência.

1. INTRODUÇÃO

Temos observado que a presença de discussões sobre o Estado é bastante tênue e, muitas vezes, completamente ausente em trabalhos que buscam uma análise sobre o sistema social, contudo, consideramos que discussões sobre o Estado devem ser integradas nas pesquisas de análise de políticas educativas como um elemento chave.

Na realização de pesquisas em educação e em políticas educacionais é necessário compreender as relações entre o sistema, suas implicações nos processos educacionais e os resultados que serão gerados na vida das pessoas. Esta é uma forma de desvelar o sentido e o significado das políticas educacionais no sistema político atual, pois do ponto de vista material, o Estado condiciona os processos que permeiam a sociedade (PERONI, 2003).

Nesse sentido, é imprescindível considerar que uma política envolve diversos campos, e que sua realização influencia e/ou acarreta resultados que irão influenciar os estes campos. Por isso, para se pensar as políticas educacionais antes é necessário refazer o contexto histórico de influência e prática, uma vez que o momento e o movimento histórico interferem diretamente na 'vida' da política. Isso mostra a importância de estudos que conduzam uma reflexão sobre a ação do



Estado na adoção de políticas públicas, e é nessa perspectiva que este trabalho está pautado.

Frente a esse panorama o presente trabalho, de cunho bibliográfico, discute o papel do Estado no tocante às políticas públicas na visão de diferentes autores. A pesquisa bibliográfica se destaca pela aproximação do pesquisador com o que já foi produzido sobre o tema estudado, permitindo uma ampla visão sobre o objeto sob diferentes perspectivas (PÁDUA, 2000). Além disso, a pesquisa bibliográfica é uma fonte com destacada riqueza, constituindo-se como um passo obrigatório em todos os tipos de pesquisa. Os benefícios que a pesquisa bibliográfica oferece depende mais do pesquisador que da fonte dos dados, pois aquele deve concentrar-se em produzir novos conhecimentos a partir do conhecimento encontrado nas fontes (FACHIN, 2006).

Nesse horizonte, inicialmente realizamos uma breve discussão sobre o conceito de políticas públicas, posteriormente debatemos o conceito e o papel do estado-providência x estado regulador. Esperamos contribuir para a produção de conhecimentos para o campo das políticas públicas, em especial para a ação do Estado nas políticas públicas.

2. BREVES APONTAMENTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas educacionais vêm sendo bastante estudadas nos últimos anos, nos âmbitos nacional e internacional, para tanto realizamos uma breve explanação sobre os aspectos e conceitos principais que permeiam as políticas públicas.

Para melhor compreender essa área de conhecimento e entender o que são políticas, Klaus Frey (2000) estabelece uma diferenciação em três dimensões do termo: *polity*, *politics* e *policy*. O autor destaca que essa é uma diferenciação apenas teórica dos aspectos relacionados à política e fornece categorias, que podem ser proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa, e que na realidade essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam de maneira recíproca.

O conceito de políticas públicas é empregado na ciência política em língua inglesa por três conceitos: *polity* que diz respeito às instituições políticas; *politics* que designa os processos políticos; *policy*, relacionado aos conteúdos da política, são as políticas públicas. A dimensão institucional de *polity* “se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”; com relação a dimensão processual de *politics*, que faz alusão ao processo político, é “freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”; por fim, na dimensão material *policy* “refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 216-217).

Höfling (2001) entende as políticas públicas como responsabilidade do Estado. Para a autora, compete ao Estado a adoção e manutenção de políticas públicas, que parte de um processo de tomada de decisões envolvendo órgãos públicos, organismos e agentes da sociedade que trazem relação com a política implementada. Isso implica que as políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas de governo. Para a autora, políticas sociais podem ser definidas como



aquelas ações que determinam o padrão de proteção social implementado por um Estado. Höfling (2001) reitera ainda que as políticas sociais estão voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, com vistas a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001).

Em outra perspectiva, Sofia Lerche Vieira (2007) entende que as políticas públicas, enquanto processos sociais construídos historicamente, se configuram como um contraditório e complexo sistema de condições históricas que resultam num movimento de ida e volta entre as forças sociais em disputa. Isso demonstra a necessidade em entender as políticas públicas em sentido mais amplo, compreendendo a política como um processo que envolve negociação, contestação e luta entre os grupos de interesse, mesmo que não envolvidos na elaboração oficial da legislação (OZGA, 2000).

Compreendemos, então, que as políticas públicas são campos de disputas entre a sociedade civil organizada, que busca melhores condições para acesso a serviços essenciais como saúde e educação, e a elite econômica, que busca lucros cada vez maiores. Assim, para analisar políticas públicas é necessário pensar na capacidade das políticas em atingir a população mais interessada, visto o tamanho e a desigualdade do país. Para fazer políticas públicas num país como o Brasil é necessário considerar os desafios colocados como a demografia, a produção, fatores econômicos e arranjos políticos. Enfim, é preciso compreender a contradição ao se falar em políticas públicas.

3. ESTADO-PROVIDÊNCIA E ESTADO REGULADOR: COMPREENDENDO CONCEITOS

Frente à nossa compreensão do que sejam políticas públicas, destacamos a mudança do papel do Estado na relação com a implantação de políticas públicas: a mudança do Estado-providência para Estado regulador face às políticas públicas.

Ao longo dos anos houve uma profunda transformação em como é entendida e posta em prática a regulação das políticas educativas no Brasil e isso aponta a importância em analisar tais alterações em um contexto mais amplo, que se relaciona com a concepção, reforma e reestruturação do Estado brasileiro e da sua administração (BARROSO, 2005).

Boaventura de Sousa Santos (1987) explica que o Estado Providência, ou Estado de bem-estar, ao contrário do Estado Social, que enquanto forma política garantiria a transição para o socialismo, é um conceito bem mais tardio e se define politicamente nos países capitalistas avançados. Para o autor, Estado-Providência é o resultado de um compromisso entre o Estado, o capital e o trabalho. Neste *pacto* os capitalistas renunciam a parte de sua autonomia e dos seus lucros (no curto prazo) e os trabalhadores a parte de suas reivindicações, sendo estas renúncias geridas pelo Estado que transforma o excedente (recursos financeiros advindos da tributação do capital provado e dos rendimentos salariais) em capital social. Nessa perspectiva, o Estado-Providência se sustenta na ideia de compatibilidade entre “crescimento econômico e políticas sociais, entre acumulação e legitimação, ou mais amplamente entre capitalismo e democracia” (SANTOS, 1987, p. 16).



Com relação ao Estado-Regulador cabe fazer uma breve retomada histórica acerca do papel do Estado como produtor de bens e serviços. Após a Segunda Guerra Mundial na Europa iniciou-se uma fase de implantação de políticas econômicas com rígido controle por parte do Estado, relacionadas à eficiência nos gastos públicos e crescimento econômico. Já nos Estados Unidos a intervenção do Estado na economia surge no final do séc. XIX, com a regulação de mercados e partir da década de 1930 as agências reguladoras passam a ter destaque (SANTOS, 1987). No Brasil o Estado interventor surgiu na década de 1930 com a substituição de importações, fortalecimento do mercado interno e criação de empresas estatais como atividade econômica regida pelo Estado. No entanto, não houve uma garantia de acesso aos serviços públicos universais como o Estado de bem-estar social europeu. Aqui, tampouco houve intervenção estatal com intuito de diminuir as desigualdades sociais existentes (DASSO JÚNIOR, 2012, p. 4). Na década de 1990, alterações na economia brasileira fizeram com o Estado passasse a cumprir o papel de regulador das atividades (DASSO JÚNIOR, 2012; BARREYRO; ROTHEN, 2007; ROTHEN e BARREYRO, 2011).

João Barroso (2005, p. 727) assevera que muitas referências afetas ao *novo* papel regulador do Estado “servem para demarcar as propostas de ‘modernização’ da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal”. Numerosos estudos publicados nas últimas décadas discutem a crise do Estado-providência e sua mudança para um Estado neoliberal. Gladys Beatriz Barreyro e José Carlos Rothen (2007, p. 134) afirmam que essa mudança se caracteriza, basicamente pela diminuição da intervenção estatal e da prestação de serviços, tanto na economia quanto das áreas sociais, sendo que estas atividades são transferidas para o setor privado. Segundo os autores esse cenário configura dois movimentos, onde num primeiro momento ocorre a desregulação das atividades econômicas e a retirada do Estado das suas atividades clássicas e o segundo momento marcado pela volta do Estado na função de regular a economia no sentido de fiscalização da iniciativa privada, agora sob regulação do Estado (BARREYRO; ROTHEN, 2007). Nessa perspectiva, o Estado regulador passa a ter centralidade na avaliação de políticas públicas.

A tendência do Estado regulador levou a uma mudança no Brasil, sendo que no governo Lula (2003-2010) o Estado assumiu a responsabilidade parcial com os processos educacionais, ao passo que a escola mantinha a responsabilidade pelos seus resultados¹. O governo de Lula foi então “uma conciliação gerencial brasileira de um Estado forte, executor de políticas públicas, e a visão gerencial do Estado” (ROTHEN, 2012, p. 71).

Entendemos que o Estado exerce papel importante na formulação e implantação de políticas públicas, contudo, a característica mais marcante do

¹ Rothen (2012) afirma que essa é uma tendência internacional que se intensificou nos Estados Unidos com a publicação de um documento intitulado *Uma Nação em Risco* na década de 1980. O documento apresentava que a educação daquele país se encontrava em desvantagem com relação a outros países, então foi iniciado um processo de avaliação (e culpabilização) das escolas “tendo como ênfase a ideia de que elas são as [únicas] responsáveis pelo ensino” (ROTHEN, 2012, p. 71).



modelo de Estado atual tem sua ênfase na regulação das políticas e utiliza os resultados de avaliações para regulação, determinando o sucesso das políticas públicas ou seu fracasso. Nesse sentido, atualmente o Estado brasileiro adota um novo papel, o de regulador e avaliador, responsável por definir as grandes orientações e alvos a serem atingidos pelas políticas públicas, ao passo que organiza um sistema para monitorar e avaliar os resultados obtidos com as políticas.

É possível perceber então que o cenário em que se encontra o Brasil na conjuntura mundial é perpassado pelo intenso processo de globalização da economia e da cultura (SEVERINO, 2008). Como vimos, essa tendência mundial impõe a minimização do Estado e a priorização da lógica do mercado em todos os aspectos da vida social. No tocante à educação Antonio Joaquim Severino (2008) explica que o ensino superior atravessa um momento social-histórico repleto de desafios, já que a lógica neoliberal atua na preparação de mão de obra para o mercado e transforma a educação em um bem privado, especialmente para a classe dominante (MARQUES; BITTAR, 2006).

Entende-se então que o Estado mínimo, como uma das facetas essenciais do Estado neoliberal, se apoia nos ideais de igualdade e liberdade e tende a reafirmar seu fundamento ideológico. Essa concepção está alicerçada na lógica do mercado, onde há uma ordem natural regendo o mercado que não requer a intervenção estatal. Essa atuação mínima do Estado nas políticas públicas ressalta os fundamentos do individualismo e iniciativa privada como base da atividade econômica, o que justifica o mercado como regulador da riqueza e da renda (HÖFLING, 2001).

Nessa perspectiva, tanto liberdade quanto igualdade mostram-se meramente formais, uma vez que só são proprietários aqueles que já possuíam bens, sendo as classes populares excluídas desse processo, ficando à margem política e da economia (CRUZ, 2002).

Ressaltamos que ao longo das décadas o sistema liberal sofreu mudanças para superar as crises existentes, exaltando o livre mercado e a livre concorrência como forma de promover a igualdade entre os cidadãos. O neoliberalismo, considerado como um avanço do liberalismo compartilha do ideal da liberdade individual, questionando a intervenção do Estado na sociedade, como, por exemplo, através da adoção de políticas públicas. Defensores dessa vertente do neoliberalismo afirmam que as políticas públicas são as maiores responsáveis pela crise que assola o Estado hoje. Para isso apoiam-se na afirmação de que as políticas públicas promovem o inchamento da máquina governamental, levando ao aumento dos impostos e encargos sociais. Assim, no neoliberalismo surgem estratégias para reforma do Estado, como a privatização e a publicização, ou terceiro setor.

Vera Maria Vidal Peroni (2003) explica que o processo de transferência de atividades auxiliares ou de apoio para o setor privado se caracteriza por *terceirização*. Já a publicização consiste em transferir para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos que o Estado presta. Carlos Montañó (2008) define o conceito de terceiro setor com origem norte-americana que prega o associativismo e o voluntariado, que fazem parte da política do Estado e está baseada nos ideais liberais. O termo é construído partindo de um recorte das



esferas sociais, onde o Estado é o 'primeiro setor', o mercado é o 'segundo setor' e a sociedade civil é o 'terceiro setor'. Montañó (2008) esclarece que o terceiro setor é o público não estatal que veio com o intuito de responder às demandas sociais, é mantido com recursos públicos, mas não está submetido diretamente ao Estado. Para o autor, esse não é um fenômeno isolado, mas tem como ponto de partida o movimento e as tendências das transformações do capital, sendo o terceiro setor um fenômeno que faz parte das transformações gerais, como produto de tais transformações (MONTAÑO, 2008). Isso leva a diminuição do Estado em relação a sociedade civil.

Nesse horizonte, de desregulamentação e liberalização dos mercados nacionais e fortalecimento do capital, as políticas públicas assumem uma nova tendência, compatível com as estratégias atuais de acumulação (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). Esse cenário impõe uma condição para os Estados: reduzir os gastos públicos com políticas e serviços sociais. Nessa direção as políticas sociais são substituídas por programas específicos, havendo um direcionamento do gasto público com ações focalizadas para os comprovadamente pobres (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

É nesse contexto que entendemos ser necessário discutir a área das políticas públicas, visto que as políticas surgem de acordo com o paradigma de Estado e com o cenário social vigente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância em aprofundar os estudos em políticas públicas encontra-se para além de questões teóricas, mas perpassam por questões sociais, políticas e econômicas da sociedade. Entendemos que em estudos sobre políticas públicas é necessário compreender as questões que interferem nos processos decisórios e que determinam, de forma direta ou indireta, a produção de tais políticas.

Dessa discussão, compreendemos que as políticas públicas são campos de disputas entre a sociedade civil organizada, que busca melhores condições para acesso a serviços essenciais como saúde e educação, e a elite econômica, que busca lucros cada vez maiores.

Assim, para analisar políticas públicas é necessário pensar na capacidade das políticas em atingir a população mais interessada, visto o tamanho e a desigualdade do país. Para fazer políticas públicas num país como o Brasil é necessário considerar os desafios colocados como a demografia, a produção, fatores econômicos e arranjos políticos. Enfim, é preciso compreender a contradição ao se falar em políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Avaliação e regulação da educação superior: normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. **Avaliação**, Campinas, 12, Fevereiro 2007. 133-144.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, 26, n. 92, Especial - Out. 2005. 725-751.

CRUZ, P. M. **Política, poder, ideologia & Estado contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2002.

DASSO JÚNIOR, A. É. Estado regulador, regulação e agências reguladoras: uma contribuição teórica a partir do caso brasileiro. **Revista Derecho y Economía**, La Molina, Fev. 2012.

FACHIN, O. Fundamentos de metodologia. São Paulo: Saraiva, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, Junho 2000.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas sociais). *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, Novembro 2001.

MARQUES, P. S.; BITTAR, M. Reforma universitária e inclusão social: uma análise do Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e a inserção dos negros na Universidade. In: PEREIRA, F. M. A.; MULLER, L. M. R. Educação na interface relação estado/sociedade. Cuiabá: EDUFMT/Capes, 2006. p. 49-59.

MONTAÑO, C. Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. Estado, classe e movimento social. São Paulo: Cortez, 2010.

OZGA, J. Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação. Porto: Porto Editora, 2000.

PÁDUA, E. M. M. Metodologia da Pesquisa: abordagem teórico-prática. Campinas: Papirus, 2000.

PERONI, V. M. V. Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

ROTHEN, J. C. Políticas educacionais. In: SILVA, F. C. Políticas públicas em educação: gestão educacional e democratização em Hortolândia - São Paulo. São Paulo: Editora e Gráfica Rettec, 2012. p. 63-72.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação. In: ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas. São Paulo: Xamã, 2011.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

SANTOS, B. S. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 23, Setembro 1987.

SEVERINO, A. J. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. Educar, Curitiba, n. 31, 2008. 73-89.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, 23, n. 1, jan./abr 2007. 53-69.