

|                           |   |
|---------------------------|---|
| <b>Título do capítulo</b> | CAPÍTULO 2<br><b>DESIGUALDADES: A DIMENSÃO ESQUECIDA NAS<br/>REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL</b>                   |
| <b>Autor(es)</b>          | Pedro Cavalcante<br>Roberto Pires   |
| <b>DOI</b>                | DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap2">http://dx.doi.org/ 10.38116/978-65-5635-012-7cap2</a> |

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>Título do livro</b>   | REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS,<br>INOVAÇÕES E DESAFIOS  |
| <b>Organizadores(as)</b> | Pedro Luiz Costa Cavalcante<br>Mauro Santos Silva  |
| <b>Volume</b>            | 1  |
| <b>Série</b>             | Reformas do Estado   |
| <b>Cidade</b>            | Rio de Janeiro   |
| <b>Editora</b>           | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)  |
| <b>Ano</b>               | 2020   |
| <b>Edição</b>            | 1ª   |
| <b>ISBN</b>              | 978-65-5635-012-7  |
| <b>DOI</b>               | DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7</a> |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## DESIGUALDADES: A DIMENSÃO ESQUECIDA NAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL<sup>1,2</sup>

Pedro Cavalcante<sup>3</sup>  
Roberto Pires<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história republicana do Brasil, o tema de reforma do Estado foi recorrente na agenda pública. Para além dos discursos reformistas presentes em praticamente todos os governos, o país passou por diversas discussões e tentativas de modificações amplas das estruturas e formas de funcionamento do Estado nas esferas administrativa, econômica e política. No âmbito da administração, as reformas, também denominadas reformas do aparelho do Estado ou da máquina pública, são compreendidas como um “conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazer com que a gestão funcione (em algum sentido) melhor” (Pollitt e Bouckaert, 2017, p. 2).

Nos últimos oitenta anos, vivenciamos diversos esforços de transformação do aparelho estatal com diferentes níveis de complexidade, engajamento dos atores interessados ou afetados e, sobretudo, alcance de resultados. Entre eles, a literatura nacional destaca a reforma daspians (1937-1945), o Decreto-Lei nº 200 (1967), o Programa Nacional de Desburocratização (1979) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (1995) como as principais reformas administrativas do período (Costa, 2008; Carvalho, 2011; Torres, 2012). Cada uma dessas estratégias governamentais foi influenciada por conjunturas, motivações e objetivos distintos, no entanto, quase todas convergem em um aspecto: a ausência de priorização do enfrentamento das desigualdades sociais extremas que caracterizam o país como foco das mudanças pretendidas.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), pela complexidade e magnitude de suas mudanças, frequentemente é considerada

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap2>

2. Gostaríamos de agradecer o suporte de Isabella de Araujo Goellner, pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, e os comentários e sugestões de Mauro Santos Silva, Daniel Avelino e Renata Bichir.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia em exercício no Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

também uma reforma administrativa (Brasil, 1995). No entanto, para fins deste capítulo, a CF/1988 não se encaixa nessa classificação, pois, embora tenha gerado mudanças deliberadas nas estruturas e nos processos das organizações do setor público, não se tratou de uma estratégia de um governo. A assembleia constituinte consistiu em processo multipartidário de deliberação nacional bem mais amplo e diferenciado das propostas típicas de reformas de Estado, uma vez que não foi oriunda do Poder Executivo e envolveu muitas outras dimensões para além das estruturas e dos processos das organizações do setor público do conceito de reforma administrativa (Pollitt e Bouckaert, 2017), tais como direitos e garantias, organização dos poderes, ordem econômica e financeira etc. Não obstante, dada a sua relevância no funcionamento do Estado brasileiro, em especial no que se refere à temática da desigualdade, aspectos relativos à Constituição serão abordados no decorrer deste trabalho.

Notoriamente, o conceito de desigualdade social é complexo, multidimensional e pode ser abordado a partir de diferentes perspectivas teóricas e metodológicas. Neste capítulo, trabalhamos com uma definição abrangente que envolve os processos relacionais na sociedade que têm o efeito de limitar ou prejudicar o *status* de um determinado grupo, classe ou círculo social (Cohen, Kluegel e Land, 1981). As áreas de desigualdades incluem as esferas política (direitos de voto, liberdade de expressão e de reunião), de acesso e qualidade de direitos sociais (educação, saúde, moradia etc.), entre gênero, raça e religião, bem como a dimensão econômica (como propriedade e renda), entre outras.

O foco deste texto, portanto, se direciona a analisar o paradoxo em que o Estado brasileiro vive: de um lado, o reconhecimento generalizado do problema (Oxfam Brasil e Datafolha, 2019; Silva *et al.*, 2018), inclusive tendo princípios da CF/1988 que posicionam formalmente o setor público como responsável pelo combate às desigualdades, e, de outro, a ausência de uma priorização do tema e de formulação de estratégias para seu enfrentamento no bojo dos esforços de reforma administrativa. De forma complementar, o trabalho discute a trajetória das desigualdades sociais, principalmente de renda e de acesso e qualidade das políticas públicas do governo federal, notadamente caracterizada por avanços, continuidades e retrocessos.

Trata-se de um ensaio sobre as possíveis relações, ainda que indiretas, entre modos de organização da máquina pública e reformas de suas estruturas e processos, de um lado, e diferentes tipos de desigualdades sociais e processos de reprodução dessas desigualdades, de outro. Refere-se a uma agenda de pesquisa ainda pouco explorada nas ciências sociais brasileiras, em que a atenção majoritária tem se dirigido à relação entre políticas públicas finalísticas (por exemplo, saúde, educação, assistência social etc.) e os efeitos destas sobre as desigualdades de renda e de acesso

a bens e serviços públicos (Arretche, 2012; 2018; Menicucci e Marques, 2016; Bichir, 2016). O trabalho também não se propõe a avaliar as capacidades estatais ou as causas efetivas das desigualdades sociais no país. Este é um estudo de natureza exploratória, que busca estimular uma agenda de pesquisa em torno das conexões entre reformas administrativas e desigualdades sociais e, por isso, optou-se por uma perspectiva panorâmica do fenômeno, em vez de delimitar uma abordagem específica acerca de uma das suas dimensões.

Para tanto, o trabalho desenvolve abordagens complementares, em diálogo com as literaturas de reformas e desigualdades. Primeiro, discute-se o paradoxo no texto do PDRAE, adicionado a uma breve referência às principais reformas administrativas, de modo a contextualizar o argumento principal do estudo. Em seguida, analisamos as desigualdades a partir de diferentes perspectivas que chamam atenção para duas formas de se pensar as complexas relações entre reorganização da atuação governamental e desigualdades sociais: *i*) a trajetória da desigualdade no Brasil, em sua dimensão monetária, e as implicações das políticas governamentais em termos de concentração ou distribuição de renda; e *ii*) os riscos de reforço das desigualdades já existentes que podem emergir em processos de implementação de políticas públicas e prestação de serviços às camadas mais carentes da população. Por fim, são discutidas tendências e desafios para a compreensão desse complexo fenômeno.

## 2 O PDRAE E A QUESTÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Esta seção se dedica a analisar como a questão das desigualdades sociais foi (pouco ou quase nada) abordada no PDRAE, o último empenho de reforma administrativa do governo federal brasileiro, de acordo com o conceito supracitado de Pollitt e Bouckaert (2017). O PDRAE não foi uma iniciativa isolada, uma vez que esta esteve alinhada a um amplo movimento internacional, influenciado por premissas da *new public management* (NPM). Apesar da convergência entre os princípios da NPM, os governos não seguiram os mesmos caminhos, e coletaram ainda diferentes resultados (Christensen e Lægreid, 2007; Pollitt e Bouckaert, 2017).

No Brasil, o plano foi relativamente ambicioso nas propostas de alteração da forma de atuação do governo federal, em especial de desenho da formulação e implementação de políticas sociais. Apesar de suas pretensões iniciais, é certo que os resultados efetivos ficaram aquém do planejado (Rezende, 2004; Costa, 2005; 2008; Abrucio, 2007), e, neste caso, as preocupações com a redução das desigualdades passaram à margem das escolhas políticas relativas à organização do governo e de seus serviços. Vale salientar que esse padrão converge com as tentativas anteriores de grandes reformas administrativas, ou seja, é parte da trajetória histórica dos governos brasileiros. Portanto, antes de discutirmos o PDRAE, esses esforços reformistas são brevemente ponderados.

A primeira grande reforma ocorre durante o período do Estado Novo (1937-1945) diante das transformações da sociedade e da administração pública atreladas à transição do Brasil agrário para um perfil mais industrial e, por conseguinte, ao projeto de desenvolvimento econômico nacionalista que demandava a reestruturação do setor público (Costa, 2008; Torres, 2012). As propostas reformistas se fundamentavam em um discurso de modernização com vistas a superar o histórico patrimonialismo, dando lugar a um padrão de administração pública mais racional e eficiente. Assim, a tentativa de burocratização do Estado brasileiro buscava introduzir a centralização administrativa, a impessoalidade, a hierarquia e o sistema de mérito, bem como a separação entre o público e o privado (Carvalho, 2011). Esse esforço que visava incorporar princípios da burocracia do tipo weberiano não tinha como foco prioritário a desigualdade. Contudo, ao criar algumas carreiras mais qualificadas e valorizadas dentro da máquina pública, como a diplomacia, contribuiu-se para o início de uma configuração dos quadros funcionais no governo federal bastante heterogênea, tanto nas suas capacidades quanto em seus benefícios, o que se mantém até os dias atuais (Cavalcante e Carvalho, 2017).

A omissão em relação ao problema das desigualdades também se observou em uma segunda estratégia de modernização autoritária: no processo de reforma do Estado implementado no início do regime militar, principalmente a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967. A sua principal diretriz era a descentralização, mais exatamente a desconcentração das atividades da administração direta no sentido de expandir a intervenção estatal na vida econômica e social, em contexto da política desenvolvimentista e da expansão econômica em curso. A palavra de ordem era flexibilização gerencial no planejamento, na coordenação e no controle, em especial nos órgãos da administração indireta (Carvalho, 2011; Torres, 2012).

O enfoque intervencionista se altera para um viés mais liberalizante no fim da década de 1970 e começo dos anos 1980 com o Programa Nacional de Desburocratização (Decreto-Lei nº 83.740, de 1979), que visava dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública federal para reduzir a interferência do governo na atividade do cidadão e do empresário. Junto à estratégia de simplificação administrativa, a reforma também incluiu o componente de desestatização de empresas do governo federal. De acordo com Wahrlich (1984, p. 53), o programa tinha como finalidades a “simplificação e a racionalização das normas organizacionais de modo a tornar os órgãos públicos mais dinâmicos e mais ágeis”.

Com o processo de democratização após 1985, a nova assembleia constituinte passa a discutir um abrangente conjunto de temas que transformariam o Estado brasileiro, tais como direitos de cidadania, formas de deliberação coletiva, gasto público, estrutura e funcionamento do aparato estatal, entre outros. Embora a Carta Magna de 1988 não se encaixe no conceito de reforma da administração

pública mencionado na introdução (Pollitt e Bouckaert, 2017), ela incorporou diversos dispositivos no ordenamento jurídico que envolvem tanto o papel e o funcionamento do Estado brasileiro quanto seus efeitos sobre as desigualdades.

Trata-se, portanto, do principal marco institucional do país, que, diferentemente das constituições anteriores, incorporou a redução das desigualdades sociais e regionais nos seus objetivos fundamentais e instituiu, ao menos formalmente, um conjunto de obrigações e direitos sociais em seu texto final. Nesse sentido, a CF/1988 reforçou ainda mais o paradoxo em que o setor público do país se insere, pois, de um lado, reconheceu formalmente a necessidade de enfrentamento das desigualdades, mas, de outro, não envolveu uma reforma administrativa e dos processos de formulação e implementação das políticas públicas orientados para tal finalidade.

Ademais, é importante reiterar que a denominada constituição cidadã inovou ao incorporar um conjunto de princípios e obrigações próximos da perspectiva universalista em termos de Estado de bem-estar social, sem, contanto, abdicar de diversos resquícios do modelo corporativista (Carvalho, 2002). Essa coexistência entre dois modelos acaba por afetar as iniquidades sob diferentes formas, como veremos mais adiante.

Após um período com poucas mudanças efetivas no início dos anos 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se inicia com um discurso reformista que associava a continuidade da estabilidade monetária e a retomada do crescimento econômico à reforma administrativa pautada em premissas da nova gestão pública (Torres, 2012). Nesse sentido, o PDRAE, lançado em 1995, propunha uma reformulação no escopo de intervenção estatal e a superação do modelo de administração pública burocrática, supostamente ineficaz e permeado de interesses clientelistas e pouco universais, pelo modelo gerencial.

Os enfoques do projeto eram predominantemente econômicos e administrativos e se fundamentavam em um diagnóstico de crise do Estado: fiscal, de esgotamento da estratégia estatizante; e de eficiência, requerendo a superação da administração pública burocrática. Em todas essas dimensões da crise, contudo, o texto não avança no desenvolvimento de evidências que sustentem essas questões complexas e controversas.

No âmbito financeiro, as análises se restringem aos gastos com pessoal e às questões remuneratórias no serviço público federal, uma dimensão bastante limitada do diagnóstico da temática. Quanto ao papel do Estado na economia, o PDRAE traz uma superficial perspectiva sobre a questão, mas que serve de justificativa para algumas propostas centrais do projeto, como as privatizações e o processo de publicização de serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Por fim, a terceira dimensão é, sem dúvida, a ênfase do plano – marcada pela

alta carga normativa e prescritiva – na transformação do modelo administrativo burocrático no gerencial. Nesse caso, essa visão etapista, também sem comprovação científica válida, se demonstra ingênua e irrealista. Diversos estudos avaliativos de reformas administrativas já demonstraram a percepção de que os seus princípios e diretrizes de gestão constituem um processo mais de continuidade ou incremental (Cavalcante, 2019) do que propriamente de ruptura com o paradigma anterior, como foi proposto pelo então governo (Brasil, 1995).

No que tange às desigualdades, alguns pontos merecem destaque. O primeiro é a baixa presença do termo no plano, pois aparece apenas na apresentação e na parte de objetivos em um texto de quase setenta páginas. Embora o PDRAE discuta assimetrias entre as carreiras do serviço público federal – sem, no entanto, propor alternativa –, essa questão é bastante residual, considerando a magnitude das desigualdades sociais no país. Além disso, o documento defendia a reforma do aparelho de Estado para aumentar sua capacidade de implementar políticas públicas de forma mais eficiente (governança), entretanto, na contramão dos preceitos constitucionais, propunha a flexibilização das responsabilidades estatais em diversas áreas governamentais, especialmente nas políticas sociais (Brasil, 1995). Mais uma vez, a ausência da priorização ao enfrentamento às desigualdades é evidente e reforça o viés liberal conservador da proposta de reforma, como bem explicita Costa (2000, p. 69):

num país com grave problema de desigualdade social na apropriação da riqueza e da renda, o Estado que se propõe a atuar subsidiando a área social necessariamente assume um caráter conservador e limitado. O Estado, no Brasil, recusa o seu papel de regulador social, abrindo mão das prerrogativas de ser um instrumento necessário para a construção de uma sociedade mais igualitária. Assume que o mercado é o meio mais eficiente para prover aos indivíduos as suas condições sociais de existência. Neste sentido, a direção do projeto de reforma do Estado implementado pelo governo FHC é liberal e conservador.

De acordo com Costa (2005), a interpretação do PDRAE sinaliza a incapacidade do Estado de administrar as crescentes expectativas por benefícios sociais, o que é, em boa medida, contraditório em relação aos objetivos definidos na CF/1988, caracterizada no plano como “um retrocesso burocrático sem precedentes” (Brasil, 1995, p. 21). O autor complementa que o funcionamento do setor público brasileiro não consegue enfrentar as notórias assimetrias entre regiões e classes sociais. Portanto, as tentativas de reformas, como a de 1995, baseadas em teorias e experiências internacionais que não reconhecem dimensões da formação histórica, das bases sociais e das raízes culturais do Estado brasileiro, fracassam por sofrer resistências internas e externas.

Diniz (2001) reconhece a eficácia das reformas liberalizantes (privatização, abertura comercial e desregulamentação) dos anos 1990 na alteração da antiga

ordem econômica, contudo, em relação à reforma administrativa sua avaliação também é negativa acerca de seus resultados, conforme exposto no trecho a seguir.

A partir de meados dos anos 1990, a reforma do Estado levada a efeito pelo governo Fernando Henrique Cardoso revelou-se incapaz de realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores, ficando muito aquém das metas estabelecidas e mostrando-se inócua para atacar, em sua complexidade, os problemas anteriormente apontados, responsáveis pela crônica ineficácia da ação estatal. Na origem destas dificuldades podem ser situadas não apenas falhas de implementação, mas também um erro básico de diagnóstico. A orientação básica do governo esteve voltada para as questões relativas à crise fiscal e à preservação da austeridade orçamentária. Em consequência, a reforma administrativa foi efetivamente contida pelas metas do ajuste fiscal, conduzido de forma inflexível pelo Ministério da Fazenda (Diniz, 2001, p. 18).

Na mesma direção, Souza e Carvalho (1999) concordam que esse primeiro estágio de reformas liberalizantes, que no Brasil foi iniciado no governo Collor e mantido na gestão Itamar, seguiu o roteiro da comunidade internacional de negócios e dos organismos financeiros multilaterais proliferado entre os países em desenvolvimento. Essas reformas continuaram nas agendas governamentais, e aquelas denominadas de segunda geração enfatizavam as capacidades administrativas e institucionais, foco similar ao do PDRAE.

Em convergência com Costa (2005), os autores não apenas reiteram a inexistência de preocupação com as desigualdades no plano como também atribuem a este fato uma das razões do fracasso da reforma na administração pública. Em um país de grandes heterogeneidades espaciais, sociais, econômicas, políticas e administrativas, como o Brasil, Souza e Carvalho (1999) argumentam que para a efetiva implantação das reformas é central que haja: *i*) conhecimento aprofundado da realidade local; *ii*) reconhecimento da importância crucial do papel da União e dos estados no apoio a essas mudanças; e *iii*) constatação de que a pauta da segunda geração de reformas será realizada em situação de escassez.

Na avaliação dos autores, “o reduzido escopo e a ênfase do projeto do Mare [Ministério da Administração e Reforma do Estado], portanto, não parecem dar conta das transformações necessárias ao Estado brasileiro para enfrentar os desafios do presente, notadamente em termos sociais” (Souza e Carvalho, 1999, p. 203). Para tanto, o mais recomendável seria perceber que a provisão dos serviços e o futuro da administração pública deverão assumir caminhos plúrais e diversificados. De fato, isso ocorre sob diferentes frentes de ações do Estado brasileiro, embora com resultados nem sempre positivos do ponto de vista do enfrentamento às desigualdades, como veremos na próxima seção.

### 3 TRAJETÓRIA RECENTE DAS DESIGUALDADES E O PAPEL DO ESTADO

Esta seção se destina a abordar a trajetória das desigualdades sociais e a sua relação com os efeitos das políticas públicas do Estado brasileiro, que, nas últimas décadas, apresentaram avanços, retrocessos e, principalmente, continuidades. Para tanto, as discussões seguem duas perspectivas distintas. A primeira envolve a análise da evolução das desigualdades de renda, com base na literatura especializada, buscando indicar as interfaces entre formas de organização do Estado, políticas públicas e suas implicações para a concentração ou distribuição de renda. A segunda discorre sobre os riscos de reprodução de desigualdades sociais já existentes na implementação de políticas públicas e prestação de serviços às camadas mais vulneráveis e desfavorecidas da população. O propósito desta seção, portanto, é explorar distintas possibilidades de análise para a relação complexa e indireta entre estruturação da máquina pública e desigualdades sociais.

#### 3.1 Evolução das desigualdades no Brasil

As desigualdades, em especial de renda, são um problema estrutural das economias em todo o mundo e vêm se agravando nas últimas décadas (Atkinson, 2015), sobretudo após a crise financeira internacional de 2008 (WID, 2018). No Brasil, a questão é notória e, como argumentam Barros, Henriques e Mendonça (2001, p. 11), “é tão parte da história brasileira que adquire fórum de coisa natural”. Segundo os autores, a mensuração da desigualdade no país é relativamente recente, pois remonta à década de 1970. Desde então ocorreram alterações na sua configuração, mas, de modo geral, o país mantém um padrão estável que o posiciona entre os mais desiguais do planeta (WID, 2018).

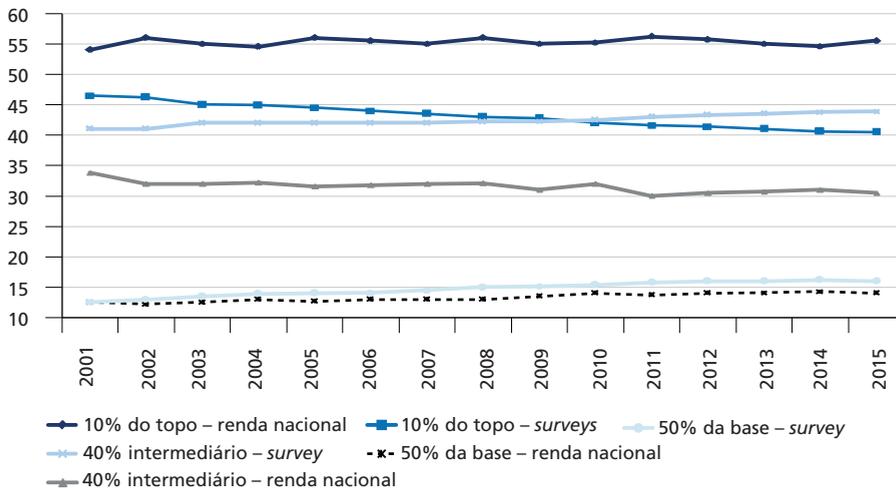
Embora o índice de Gini, medida tradicional que se baseia em informações da renda domiciliar, tenha apresentado uma queda contínua de 16% entre 1988 e 2015, estudos recentes que incorporam outras fontes de dados, principalmente a renda de capital e o patrimônio, demonstraram que os padrões de concentração continuaram altos e estáveis nesse período (Medeiros e Souza, 2016; WID, 2018; Assouad, Chancel e Morgan, 2018).

Essa estabilidade com pequenas mudanças pode ser visualizada no gráfico 1, que retrata a evolução da distribuição de renda sob diferentes metodologias para análise da concentração de renda de três segmentos da população: 10% mais ricos (grupo do topo), 40% da classe média (grupo intermediário) e 50% mais pobres (grupo da base). O gráfico expõe tanto os resultados das séries restritas a pesquisas domiciliares quanto os da renda nacional, composta das séries de *surveys*, imposto de renda e contas nacionais.

GRÁFICO 1

## Brasil: evolução da distribuição da renda nacional (2001-2015)

(Em %)



Fonte: Morgan (2017).

Nota-se que, diferente dos resultados baseados apenas na renda domiciliar (dados para *survey* no gráfico 1), a estratégia que agrega também os dados de renda de capital e patrimônio indica forte resiliência à mudança, com exceção dos 40% do grupo intermediário, que obteve queda, segundo a metodologia que utiliza a renda nacional. Portanto, o conjunto de transformações estruturais da economia brasileira, como a estabilização monetária (a partir de 1994), aliado aos avanços nas políticas redistributivas (políticas de aumento real do salário mínimo e de transferências focalizadas de renda), iniciadas no começo deste século, não foi suficiente para alterar o alto padrão de concentração de renda do país. Os ganhos dos 50% mais pobres explicam a redução nos indicadores de miséria e pobreza, mas não modificam a parcela dos 10% mais abastados. Este último segmento continuou imune a alterações significativas da política tributária, diante da ausência de cobranças sobre ganhos de capital e da modesta tributação sobre heranças e patrimônios (Lazzari e Leal, 2019). Logo, percebe-se que quem perdeu efetivamente foram os 40% intermediários, que objetivamente caíram de 34% para menos de 31% na participação da renda nacional (Morgan, 2017).

Como agravante, os dados mais recentes, mesmo os fundamentados em pesquisas domiciliares, mostram que as dificuldades econômicas do país vêm afetando negativamente as taxas de desigualdade e também de pobreza (Neri, 2019). Em outras palavras, desde 2015, os indicadores de miséria e pobreza estão aumentando, e o índice de Gini apresenta um crescimento constante. Em dezessete trimestres, a renda

da metade mais pobre da população caiu cerca de 18%, e somente o 1% mais rico teve quase 10% de aumento no seu poder de compra. De acordo com Arretche, Marques e Faria (2019), esse retorno no crescimento da pobreza e da desigualdade ocorreu principalmente no mercado de trabalho, via desemprego e consequente queda da renda.

As desigualdades possuem diferentes dimensões de análise para além da monetária, incluindo também o acesso e a qualidade de serviços sociais básicos. A questão se torna relevante na medida em que o processo de desenvolvimento brasileiro – inclusive em relação às suas políticas públicas –, sobretudo durante o atual regime democrático, configura-se por avanços, estabilidade e até mesmo retrocessos nas desigualdades, como abordado anteriormente (Arretche, Marques e Faria, 2019; Leite, 2019).

Nesse contexto, a CF/1988 surgiu como um marco institucional que formalmente sinaliza o enfrentamento das desigualdades como diretriz fundamental. Em uma perspectiva mais abrangente do fenômeno, Arretche (2018), em uma coletânea de trabalhos que analisam a desigualdade em diferentes áreas (participação política, educação, trabalho, habitação, entre outras), demonstra que houve, sim, mudanças no padrão de desigualdades, especialmente durante o período democrático recente. Se não houve alteração significativa na dimensão de renda, essas pesquisas indicam que as políticas públicas tiveram um papel central na promoção de avanços, sobretudo na redução das diferenças entre os incluídos (*insiders*) e os excluídos (*outsiders*) do sistema de políticas sociais, por exemplo, mediante o acesso ao ensino fundamental, à energia elétrica e à coleta de lixo. Com um recorte temporal extenso, cinquenta anos, Arretche (2018, p. 454) argumenta:

sob o regime democrático contemporâneo, as dimensões mais inaceitáveis das desigualdades sociais no Brasil foram bastante reduzidas. A fusão de vantagens para uma pequena parcela da população e a distância que a separava de uma grande maioria que acumulava desvantagens em diferentes dimensões foram sensivelmente diminuídas.

Essa visão deposita na inclusão de um grupo historicamente marginalizado da população ao sistema político e de políticas sociais o resultado positivo de combate às desigualdades. Se, por um lado, a CF/1988 e o ambiente democrático nas décadas seguintes reduziram as iniquidades sob a ótica da inserção e do acesso aos sistemas, por outro, uma outra questão é: em que medida as ações do Estado brasileiro também podem gerar retrocessos e/ou a manutenção das desigualdades?

Em linhas gerais, a literatura especializada defende que o setor público em certas áreas de atuação pode não apenas ser pouco eficaz no combate às desigualdades, como também pode contribuir para a manutenção ou deterioração da situação. Em outras palavras, contraditoriamente, não só produz algumas políticas públicas inócuas no sentido de combater essas desigualdades, como também cria mecanismos

que as reproduzem (Medeiros, Galvão e Nazareno, 2015; Medeiros e Souza, 2016; Gobetti e Orair, 2016a; Afonso *et al.*, 2017; Brasil, 2017).

A primeira dimensão que tem efeito importante sobre a desigualdade é o mercado de trabalho, com suas segregações e segmentações. As desigualdades podem ser oriundas tanto das regras dos sistemas formais quanto da informalidade, que tendem a gerar, em ambos os casos, variações em termos de salários, segurança no emprego, proteção e vulnerabilidade (Barbosa, Cacciamali e Rodgers, 2017). O Estado, nesse caso, atua de diferentes formas, como na regulação e proteção ao trabalhador.

Um exemplo de regulação estatal clássica é a definição do salário mínimo nacional. A CF/1988 estabelece no art. 6º de direitos sociais, inciso V, que seu valor deve ser suficiente para que os trabalhadores possam atender às “necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social” (Brasil, 1988). Nesse sentido, Kerstentzky (2019) afirma que a valorização do salário mínimo foi o que mais contribuiu para a redução da pobreza e desigualdade entre 2003 e 2014, sendo o principal canal não o mercado de trabalho, mas, sim, as transferências governamentais, em particular a previdência social. Não obstante, com a nova diretriz encerra-se o ciclo de aumento real do salário mínimo, e esses efeitos redistributivos tendem a ser ainda mais reduzidos.<sup>5</sup> Como agravante, o poder aquisitivo do salário mínimo sempre foi aquém para atender às necessidades definidas na Carta Magna. Em 2019, ele correspondia a R\$ 998,00, valor que segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)<sup>6</sup> deveria ser quatro vezes maior (R\$ 4.385,75).

No papel de proteção ao trabalhador, o governo federal brasileiro, por exemplo, possui um conjunto de instrumentos de políticas públicas, como os benefícios trabalhistas para desempregados (seguro-desemprego) ou trabalhadores de baixa renda (abono anual do Programa de Integração Social – PIS). Embora tenham objetivos de combater a desigualdade e supostamente sejam formulados para esse fim, esses benefícios, na prática, não atendem parcela significativa da população, principalmente os mais pobres e menos qualificados, cujo mercado de trabalho é caracterizado pela informalidade. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 40% da população ocupada encontra-se nessa situação.<sup>7</sup> Além disso, a taxa de desemprego no país continua em cerca de

5. Para mais informações, ver Brasil (2020).

6. Mais informações disponíveis em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>.

7. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/informalidade-cai-mas-atinge-38-milhoes-de-trabalhadores>>.

12% da população economicamente ativa (PEA). Em síntese, se por um lado a política protege o trabalhador em certas situações, por outro, os esforços por parte do Estado de enfrentamento de seus problemas estruturais e da ineficácia da regulação e maior amplitude de políticas trabalhistas também são insuficientes no combate às desigualdades no âmbito do mercado laboral.

Outra dimensão de análise em que o papel e a ação do Estado oscilam na manutenção de iniquidades e até mesmo geram mais concentração de renda é a política fiscal, ou seja, as transferências dos mais pobres para subsidiar ou pagar benefícios para aqueles que mais possuem. As características do sistema tributário (incidências e renúncias) e as transferências governamentais perpetuam esse cenário de desigualdade. O conhecimento notório sobre o problema é destacado pela literatura especializada (Afonso *et al.*, 2017).

Em geral, o sistema de redistribuição fiscal brasileiro é altamente complexo devido, principalmente, ao federalismo tripartite, que define uma gama de responsabilidades, em alguns casos sobrepondo as esferas de governo federal, estadual e municipal. Além disso, a arrecadação também é dividida, basicamente, em doze tributos, apesar de a participação do governo federal ser mais representativa que a dos demais (Afonso *et al.*, 2017).

Além da complexidade, no lado da cobrança, outros aspectos também são sempre enfatizados, principalmente pela fraca capacidade de distribuição de renda. A carga tributária está muito próxima da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com 33% do produto interno bruto (PIB). Após um período de crescimento nos anos 1990, estabilizado desde 2005, pouco mudou no que tange à baixa progressividade dos impostos sobre renda e riqueza e à regressividade dos tributos sobre salários e consumo. O sistema tributário é notavelmente regressivo, principalmente em relação às cobranças do setor de serviços e do imposto de renda e em várias isenções e deduções aos setores privado e patrimonial, isto é, aqueles que pagam mais, ironicamente, são os que ganham menos (Pintos-Payeras, 2010; Andrade, 2015; Gobetti e Orair, 2016a; 2016b; Afonso *et al.*, 2017). Ademais, nos últimos anos, as mudanças no sentido da progressividade no imposto de renda de pessoa física são pouco percebidas, conforme relata o estudo de Lazzari e Leal (2019, p. 76):

nossos resultados apontam que o sistema tributário como um todo manteve uma regressividade estável, pelo menos de 1990 a 2015, e que nenhum governo implementou mudanças significativas na política tributária que visassem reduzir a desigualdade por meio desse imposto.

Do lado das despesas, a situação não é tão diferente, na medida em que os gastos sociais e as transferências funcionam também de forma ambígua, ora ampliando a distribuição nas transferências atreladas ao salário mínimo, como

citado, ora agravando as desigualdades. Como exemplo, no âmbito da seguridade social, tanto os dispêndios do sistema previdenciário como os altos salários da elite do serviço público são elencados como gastos públicos que pioram o quadro de concentração de renda no país (Medeiros e Souza, 2016; Medeiros, Galvão e Nazareno, 2015).

Vale ressaltar que essas constatações e contradições também são encontradas em documentos oficiais do Brasil, tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo (Brasil, 2016; 2017). Sem dúvida, algumas transferências monetárias possuem efeitos progressivos, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), no entanto, parcela significativa desses gastos é direcionada a previdência e pensões do governo federal, o que reflete a elevada desigualdade de renda do país, visto que 55% beneficiam os 20% dos domicílios mais ricos (Brasil, 2017).

Nas áreas de educação e saúde, apesar dos avanços no financiamento, na qualidade dos serviços e, principalmente, na inclusão de setores mais pobres nas últimas décadas (Arretche, 2018), os padrões de desigualdades continuam persistentes (Gomes, Silva e Oliveira, 2019; Menicucci, 2019). Na educação, enquanto as parcelas mais carentes da população dominam as matrículas nas instituições públicas do ensino fundamental, a frequência desse segmento decai no nível médio e desaba no ensino superior. Os segmentos populacionais mais ricos correspondem a uma parcela pequena na educação infantil e fundamental, pois optam pelo sistema privado, que apresenta melhores resultados nos testes de proficiência em leitura e matemática (Brasil, 2017). No sentido contrário, quase 70% das matrículas do ensino superior público são de alunos que se encontravam nos dois últimos quintis de renda, em comparação com 20% para os dois primeiros quintis (Brasil, 2017).

Em relação à saúde, observa-se um decréscimo no acesso aos serviços públicos de saúde em função do incremento da renda familiar, ou seja, quanto mais rico, menos se utiliza o Sistema Único de Saúde (SUS). Em contrapartida, quando se analisa a distribuição das deduções de despesas com saúde declaradas no imposto de renda de pessoa física, nota-se que elas se concentram (85%) nos 20% dos domicílios mais ricos, enquanto 60% da população não alcança 50% dessas isenções (Brasil, 2017).

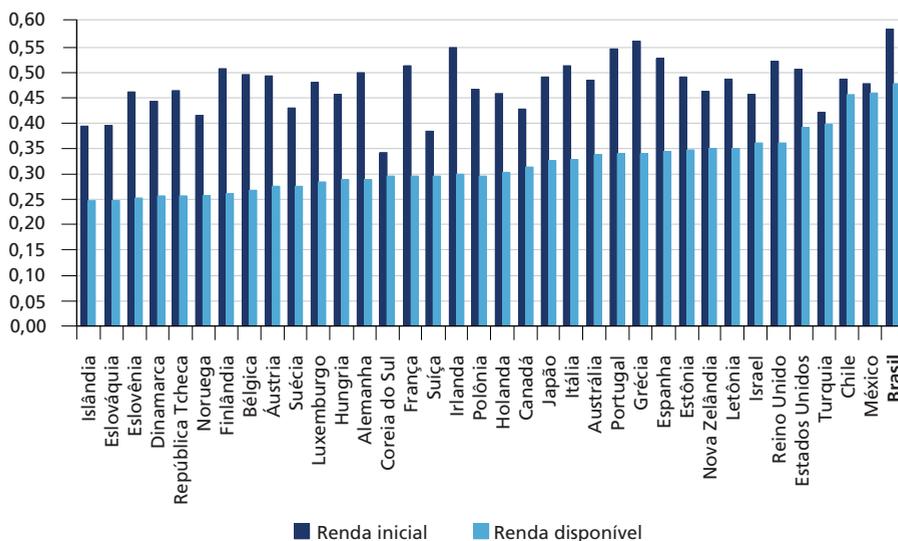
Em linhas gerais, essas dimensões de análise corroboram a confirmação da situação paradoxal de que o governo brasileiro produz avanços, mas também mantém e aprofunda cenários de desigualdades, a despeito do objetivo fundamental presente na CF/1988.

Isso fica ainda mais evidente quando fazemos uma comparação com outras nações. No gráfico 2, o índice de Gini, por país, é exposto antes e depois da

incidência de transferências públicas monetárias e dos tributos diretos (pagos ao governo, cobrados sem intermediação de consumidores ou firma). Apesar de o Brasil possuir uma carga tributária próxima à média dos países da OCDE, na prática, a queda da desigualdade (diferença entre a renda inicial e a disponível) é de apenas 16%, enquanto na média dos demais países ela gira em torno de 34 pontos percentuais (Brasil, 2017).

GRÁFICO 2

**Brasil e OCDE: coeficiente de Gini antes e depois das transferências públicas monetárias e dos tributos diretos**



Fonte: Brasil (2017).

### 3.2 Desigualdades na implementação de políticas públicas

Uma outra lente importante para reflexão sobre as relações entre desigualdades e a organização administrativa do Estado é aquela que enfoca os processos corriqueiros de implementação de políticas e serviços públicos. Essa é uma perspectiva que complementa a discussão anterior no sentido de ressaltar que, mesmo quando o enfrentamento de desigualdades e a mitigação dos efeitos da exclusão social são tomados explicitamente como itens centrais na agenda de reformas, os objetivos e efeitos dessas estratégias governamentais podem ser transformados, diluídos ou pervertidos por processos de implementação.

Por implementação compreende-se o conjunto de processos, procedimentos e ações que dão concretude cotidiana às operações estatais, pois relacionam-se com a atividade (frequentemente desafiadora) de traduzir em práticas concretas as abstrações contidas em leis, decisões políticas e comandos administrativos. Trata-se,

portanto, de uma perspectiva que privilegia o olhar sobre as operações ordinárias envolvidas nas ofertas governamentais e suas interfaces com os públicos atendidos.

Os estudos de implementação vêm trazendo contribuições importantes para debates sobre Estado e políticas públicas. Desde os trabalhos pioneiros, como o de Pressman e Wildavsky (1973), reforça-se a constatação de que leis e decisões políticas não são simplesmente executadas, tal como concebidas e planejadas, de forma direta, mecânica ou automática. Pelo contrário, esses estudos têm revelado os processos de implementação como momentos de criação e transformação (Majone e Wildavsky, 1984). Isto é, tirar leis e decisões do papel e colocá-las em ação requer o envolvimento de uma multiplicidade de atores (organizacionais e individuais, públicos e privados), procedimentos e (inter)ações que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados (Hill e Hupe, 2014). A literatura sobre implementação evoluiu historicamente a partir de duas subcorrentes (e das diferentes tentativas de combiná-las). Enquanto uma (*top-down*) chama mais atenção para o desenho institucional (regras, estruturas e procedimentos formais), a outra (*bottom-up*) privilegia o olhar sobre os agentes de implementação, suas ações, comportamentos e formas de interação com os usuários dos serviços públicos. Portanto, mais do que um agregado de atos administrativos, supostamente neutros e técnicos, sem relevância social ou política, a implementação se apresenta como arena relevante para a reflexão sobre como as formas de organização e operação do Estado podem se relacionar com processos mais amplos de reprodução ou mitigação de desigualdades.

Nas sociedades modernas, as trajetórias de vida das pessoas são marcadas por inúmeras interações com os serviços públicos. Do nascimento à morte, o processo de construção social do sujeito é mediado por operações de registro, ordenamento, classificação e prestação de serviços voluntários (por exemplo, acesso à saúde) e involuntários (por exemplo, tributação e segurança pública) desempenhadas ordinariamente por agentes estatais. Essas interações são fontes de recursos materiais (bens e serviços) e simbólicos (atribuição de *status*), e interferem na forma como os sujeitos se identificam com um “nós” coletivo e se localizam no espaço social. Assim, os contatos cotidianos com os serviços públicos têm papel decisivo, pois podem: *i*) representar fontes de recursos indispensáveis para a mitigação do sofrimento e dos danos associados à exclusão social, oferecendo oportunidades de inserção e desenvolvimento humano; e *ii*) operar no sentido oposto, do reforço e da manutenção desses sujeitos em posições sociais marginais e inferiorizadas.

A análise de como as dinâmicas de implementação das políticas públicas podem contribuir (em vez de mitigar) para a manutenção de formas de desigualdades

sociais já existentes – especialmente no que diz respeito aos diferenciais de poder associados a gênero, raça e território – foi o objeto de uma coletânea de estudos organizada por Pires (2019). A obra teve como objetivo mapear e sistematizar um conjunto variado de mecanismos que operam essas ligações entre as dinâmicas de implementação e os efeitos materiais e simbólicos que contribuem para a reprodução de desigualdades sociais. Isso foi alcançado por meio da análise sistemática e comparativa de 39 casos empíricos em diferentes áreas de políticas públicas (como saúde, educação, assistência social, habitação etc.).

Os achados sugerem que os riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação já se iniciam com o desenho do arranjo institucional e das estratégias de operação. Colocar leis, decisões políticas e comandos administrativos em prática requer o envolvimento de múltiplos atores (sejam governamentais ou não governamentais), assim como objetos (recursos, tecnologias etc.), em arranjos institucionais que deem suporte organizacional à realização das ações públicas (Pires e Gomide, 2016). O envolvimento nesses arranjos traduz-se em oportunidades importantes para influenciar os rumos da implementação. Por isso, é importante que os diferentes pontos de vista, associados aos atores mais afetados pela intervenção pública, encontrem formas de se fazer institucionalmente representados. Por exemplo, o envolvimento limitado ou tardio de comunidades tradicionais ou povos indígenas (seja via espaços de participação social ou via órgãos públicos que representem suas agendas) em arranjos de implementação de projetos de infraestrutura ou gestão de recursos naturais contribui para que a ação governamental permaneça insensível às demandas e às necessidades desses públicos, reforçando situações de vulnerabilidade já vividas por estes grupos sociais (Gomide, Machado e Pereira, 2019; Geng, 2019). Assim, se as estruturas e estratégias operacionais para a provisão de serviços públicos não preverem formas de incorporação dos interesses dos públicos diretamente afetados, elas se tornarão incapazes de perceber e mitigar processos de reprodução de desigualdades em curso.

Ademais, para além de sua composição, os arranjos têm sua operação influenciada pela adoção de instrumentos (procedimentos formais, protocolos, sistemas de informação, indicadores, formulários etc.) que estabilizam as relações entre os múltiplos atores envolvidos. Esses instrumentos, por sua vez, longe de serem apenas dispositivos técnicos, carregam consigo representações sociais sobre os atores e fixam os significados das interações que regulam (Lascoumes e Le Galès, 2007). Eles podem acabar por (des)empoderar alguns atores, distribuir desigualmente o ônus e o bônus, tornar as coisas mais fáceis e acessíveis para alguns e mais difíceis e fora do alcance para outros, contribuindo para a fixação de papéis ou estereótipos. Um exemplo desse risco pôde ser observado por meio da análise de atos normativos e procedimentos operacionais padrão que organizam a oferta de benefícios e serviços sociais (Mello e Marques, 2019). De acordo com

Mello e Marques (2019), definições de família e do papel atribuído às mulheres podem acabar por cristalizar expectativas sobre as beneficiárias como as únicas responsáveis pelo cuidado das crianças, reforçando um estereótipo de gênero, com claros impactos na vida cotidiana dessas mulheres, no sentido de amplificar suas desvantagens e reduzir suas oportunidades de inserção econômica. Assim, os instrumentos envolvidos nos processos de implementação precisam estar sob contínuo escrutínio para que se evite o reforço de desigualdades já existentes.

Um outro conjunto de riscos de reprodução de desigualdades que emerge em processos de implementação é passível de visualização quando se desloca o foco para a linha de frente do serviço público. Nessa perspectiva, reconhece-se a inevitabilidade de uma margem de adaptação – ao mesmo tempo necessária e perigosa – da qual dispõem os “burocratas do nível de rua” na tradução dos desideratos normativos em entregas concretas em situações face a face com os usuários (Lipsky, 1980). Essa margem de adaptação cria oportunidades para que julgamentos morais, baseados em valores e preconceções compartilhados pelos agentes (e às vezes até pelos usuários), adentrem a esfera da execução da política pública. Nessas situações, a provisão cotidiana da política pública atua em reforço às desigualdades de *status*, posição e valorização sociais já enraizadas na cultura (local, regional ou nacional). Assim, as práticas e comportamentos cotidianos dos agentes de implementação se tornam fontes importantes de riscos de desatenção e de trato de públicos já submetidos a situações de vulnerabilidade.

Uma das formas mais comuns por meio da qual esse risco se manifesta diz respeito às práticas de categorização que os trabalhadores de linha de frente desenvolvem para lidar com os usuários dos serviços, com vistas à redução da complexidade e ao manejo de incertezas. Em contextos de abundância de demandas e escassez de recursos, essas práticas permitem a rápida diferenciação dos usuários e a designação das respostas cabíveis – por exemplo, dedicação extra, dureza, negação, ou prestação de serviços adicionais. Frequentemente, o esforço de categorização soma às categorias formais, fornecidas pelos atos normativos, julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e preconceções dominantes de uma sociedade.

Um exemplo desse processo e suas implicações é desenvolvido por Lotta e Pires (2020) em estudo sobre a atuação dos agentes comunitários de saúde. Os autores relatam a prática habitual dos agentes de segmentar o público atendido em termos de pacientes fáceis e pacientes difíceis, sendo que os primeiros se diferenciam dos demais por contribuírem com os agentes para a consecução dos objetivos do serviço prestado (por exemplo, comparecem aos exames, tomam os remédios prescritos e se cuidam bem). Já os pacientes difíceis, não raro, têm a sua caracterização associada a perfis de maior vulnerabilidade – como mães adolescentes, usuários de drogas, imigrantes etc. –, impondo maiores obstáculos à efetivação dos serviços. No contexto

de escassez que caracteriza a prestação dos serviços de saúde pública, os pacientes fáceis tendem a ser priorizados pelos agentes de saúde como os merecedores do apoio público, em função de suas condutas em relação ao serviço. Assim, desafios práticos se somam aos julgamentos sobre o comportamento dos usuários na alocação de quem deve receber os bens públicos disponíveis, em uma dinâmica em que os mais vulneráveis correm sérios riscos de serem enquadrados como não merecedores.

Finalmente, uma outra forma de expressão desses riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação diz respeito às exigências e expectativas que se colocam em torno da manutenção do apoio público e às implicações do *status* de beneficiário. A concessão de benefício público pode vir acompanhada da expectativa de contrapartidas comportamentais e formas “certas” de ser e agir. Essa regulação moral de condutas pode ser exercida pelos agentes de implementação sobre os usuários ou, também, por estes mesmos ou suas comunidades locais. Esse mecanismo tende a possuir maior afinidade com os efeitos simbólicos, uma vez que as interações em torno do serviço/benefício público podem interferir na construção do sentido de lugar e valor social dos usuários, por meio da internalização de culpa ou de uma imagem subordinada ou estigmatizada de si mesmo (Dubois, 1999; Siblot, 2006).

Um exemplo ilustrativo desse tipo de situação é fornecido por Eiró (2019), em estudo sobre a implementação do PBF em um município do estado do Ceará. O autor observou que os agentes responsáveis pela atualização ou averiguação cadastral das famílias beneficiárias colocavam em prática uma hierarquia moral dos gastos da família, durante as visitas domiciliares. Ainda que não haja nenhuma previsão ou orientação formal do programa no sentido da avaliação de como as famílias utilizam o recurso fornecido, os agentes inquiriam as beneficiárias sobre os seus hábitos de consumo e utilizavam estas informações como indícios para julgar se deveriam ou não manter essas famílias no programa. Tal como argumentado pelo autor, estas práticas informais, além de extrapolar as normas do PBF e invadirem a privacidade das famílias, contribuem para reforçar estereótipos sobre a pobreza e para a internalização de uma expectativa moral sobre como um “bom pobre” deve se comportar.

Em suma, a agenda recente de estudos sobre dinâmicas de implementação e riscos de perpetuação de desigualdades sociais já existentes vem trazendo contribuições importantes para a reflexão acerca do funcionamento cotidiano do Estado e suas implicações para os grupos desfavorecidos da população. Ela aporta elementos que nos ajudam a compreender a extensão dos desafios a serem enfrentados por reformas do aparato administrativo do Estado, isto é, processos de reforma administrativa que incorporem preocupações relativas à desigualdade social precisam levar em consideração as dinâmicas de implementação e buscar

neutralizar os variados riscos de reforço às desigualdades que elas podem engendrar. Por isso, compreender os mecanismos que deflagram os riscos de reprodução de desigualdades é um passo importante no desenvolvimento de estratégias para o enfrentamento do problema. Além disso, essa compreensão revela uma forma particular de entender e discutir as possíveis conexões entre os modos de organização e funcionamento da máquina pública e os processos de manutenção e mitigação de desigualdades sociais.

#### 4 TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Nas seções anteriores, buscamos explorar, a partir de diferentes perspectivas, as relações complexas entre os modos de organização e operação da máquina pública e os diferentes tipos de desigualdades sociais e seus processos de reprodução. As abordagens apresentadas contribuem para uma agenda de pesquisa e de proposições práticas sobre o tema. Isto posto, esta seção parte de um esforço reflexivo que visa conectar todas essas discussões apresentadas até aqui com questões do atual contexto nacional e internacional para uma melhor compreensão das tendências e dos desafios no enfrentamento das desigualdades no país.

Nesse contexto, cabe recordar que, além dos preceitos constitucionais, o Brasil é signatário junto com mais de 190 países dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),<sup>8</sup> os quais estabelecem dezessete metas globais em questões de desenvolvimento social, econômico e ambiental até 2030. Entre os objetivos, o décimo se volta à redução da desigualdade dentro dos países e entre eles, com metas que abarcam as dimensões de iniquidades de renda, política, gênero, raça, etnia, entre outras.

Como vimos, as desigualdades, com suas diversas facetas, consistem em um típico *wicked problem*, isto é, um tipo de problema com interações amplas com um conjunto de outros problemas, além de ter um caráter multicausal, transversal e permeado de incertezas quanto às consequências de tentativas de intervenção na busca por solução (Rittel e Webber, 1973). Essa constatação encontra-se alinhada com o paradoxo que este trabalho se propôs a analisar, segundo o qual, de um lado, reconhece-se a desigualdade como um problema público, refletido nos objetivos fundamentais da Constituição, e, de outro, percebe-se a ausência de priorização direta ao enfrentamento da extrema desigualdade social como eixo orientador das propostas de reforma administrativa, além da falta de reflexão sobre os riscos de reforço às desigualdades já existentes em processos de implementação.

Ao analisar esse paradoxo sob diferentes perspectivas, observamos, a princípio, uma tendência de agravamento do quadro de concentração de renda nos últimos

---

8. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

quatro anos. Esse fenômeno, como já mencionamos, não é exclusividade brasileira, uma vez que vem ocorrendo globalmente, tanto em países desenvolvidos (WID, 2018) quanto nas demais nações da América Latina (OECD, 2019). As pesquisas indicam que a atual crise econômica vem afetando negativamente as taxas de pobreza e desigualdade. No caso brasileiro, desde 2014, as taxas de miséria e pobreza estão aumentando, e o índice de Gini, depois de uma longa curva decrescente a partir de 2002, voltou a crescer (Assouad, Chancel e Morgan, 2018; Neri, 2019).

Os principais desafios são, portanto, os de reverter essa trajetória e honrar os compromissos inscritos na CF/1988 e por meio dos ODS, o que deve envolver um conjunto de ações. Entre elas estão as estratégias reformistas de diferentes setores, que, normalmente, são utilizadas como as soluções para problemas complexos como esse.

No âmbito da administração pública, nas últimas duas décadas, a tendência internacional que durante o fim do século passado se baseou em constantes esforços reformistas, conhecida como o movimento da nova gestão pública, modificou-se. Mais recentemente, as reformas de gestão caíram em desuso, haja vista os grandes obstáculos e resistências que esses processos tendem a gerar, além da constatação de que os seus resultados normalmente ficam abaixo do planejado (Pollitt e Bouckaert, 2017). Assim, os governos vêm optando pelo enfoque em melhorias pequenas e constantes que convergem para um conjunto de princípios e diretrizes de gestão, tais como colaboração e parcerias, redes, governo aberto, entre outros. Nesse contexto, o governo federal brasileiro seguiu essa tendência de evitar reformas e incorporar esses princípios nas práticas inovadoras da gestão pública (Cavalcante, 2018).

Não obstante, a conjuntura sinaliza que essa estratégia dará espaço novamente na agenda governamental para um conjunto amplo de reformas. No caso da administração pública, as tendências de gestão caminham para a ênfase na transformação digital de boa parte dos serviços públicos e em mudanças nas regras de remuneração, ingresso e progressão do funcionalismo. A história das reformas administrativas parece que tende a se repetir, visto que o fator propulsor das medidas atuais é notoriamente a preocupação com ajuste fiscal. Mais uma vez, as questões das desigualdades sociais e seu enfrentamento situam-se diante de forte risco de serem esquecidas, não na retórica ou nos discursos, mas, sim, nas propostas de medidas efetivas de enfrentamento. O mesmo parece incidir sobre as notórias assimetrias intraestatais (Cavalcante e Carvalho, 2017; Ventura, 2018), na medida em que não há indícios de que as diferenças de remuneração, benefícios e regras de trabalho entre poderes, órgãos e carreiras do serviço público sejam objetos de propostas de mudanças.

A partir de um olhar mais detido sobre os procedimentos e as práticas que caracterizam o funcionamento cotidiano do Estado e suas relações com os grupos vulnerabilizados da sociedade, percebemos que as futuras propostas de reforma do

aparato administrativo precisam ir muito além do que passar a assumir a redução de desigualdades como objetivo central. Faz-se imprescindível, também, incorporar o enfrentamento dos desafios que vêm sendo apontados pela agenda recente de estudos sobre implementação de políticas públicas e riscos de reprodução de desigualdades.

A efetividade de uma reforma administrativa orientada para o combate à desigualdade depende da identificação e mitigação de riscos, como: *i)* arranjos e estratégias operacionais que se afastam e tornam o poder público insensível às situações de territórios ou segmentos tradicionalmente marginalizados da população; *ii)* instrumentos que reproduzem visões estereotipadas sobre públicos vulnerabilizados; *iii)* práticas de categorização que segmentam o público atendido e provocam uma distribuição seletiva dos bens e serviços; e *iv)* imposição de expectativas e contrapartidas morais sobre os beneficiários das políticas públicas. Trata-se de um conjunto de riscos potenciais que tomam forma específica nos contextos locais e substantivos de diferentes políticas e serviços públicos, a partir dos quais os procedimentos e agentes do Estado são colocados em ação para lidar com os grupos vulneráveis da população.

Obviamente, não se trata de tarefa fácil. Porém, é forçoso reconhecer que já existem algumas experiências relevantes das quais se podem extrair aprendizados sobre como lidar com o enfrentamento das desigualdades desde o nível do discurso ao nível das práticas cotidianas de implementação. Por exemplo, o caso francês aporta um interessante contraste no que concerne à orientação da reforma administrativa para o combate às desigualdades. A França também aderiu ao movimento global de reformas ditas modernizantes, associadas ao ideário neoliberal, nos anos 1990. Como em outros cantos do mundo, um dos pilares desse esforço reformista – para além da privatização, da desregulamentação e do incentivo à concorrência – envolveu a introdução de um modo de administração gerencialista das organizações e do trabalho no setor público. Porém, em vez de focar somente na eficiência e redução de custos, a orientação ao cidadão-cliente tomou naquele país a forma de um esforço de adaptação dos serviços aos diferentes grupos populacionais servidos, sobretudo os segmentos desfavorecidos – pobres, imigrantes, residentes de zonas deprimidas etc. (Bezès, 2002).

A ideia de adaptação dos serviços ao público vinha associada à percepção de que os serviços oferecidos pelo poder público cumprem um papel relevante na manutenção da coesão social. Assim, a orientação ao cliente, preconizada nos modelos gerencialistas, apresentou-se como ferramenta explicitamente orientada a enfrentar desigualdades e problemas associados à exclusão social. Nesse quadro, os serviços públicos que não eram alvos de processos de privatização passaram a se reorganizar levando em consideração as necessidades dos diferentes grupos sociais em situação de vulnerabilidade (Siblot, 2005).

Para alcançar tal objetivo, o Departamento Geral de Administração, do Ministério da Função Pública, criou um comitê de pesquisa e prospecção, cuja missão era estimular e internalizar estudos sobre os públicos atendidos pelos serviços prestados. Esse comitê se constituiu como importante dispositivo para o direcionamento da reforma no sentido da adaptação, diferenciando usuários-padrão de usuários considerados desfavorecidos e apontando as medidas necessárias para lidar adequadamente com estes públicos, promovendo acesso e inclusão e evitando reforços à exclusão e à marginalização.

É crescente o consenso, tanto na Academia quanto em organismos multilaterais, acerca do entendimento das desigualdades como barreiras aos processos de desenvolvimento das nações (Galor, 2009; OECD, 2015; Cepal, 2018). O enfrentamento das desigualdades sociais exige esforços em variadas frentes. Uma delas, certamente, é aquela que diz respeito à reorganização das estruturas e dos processos que condicionam o funcionamento do Estado e a sua relação com a sociedade. Como discutido ao longo do texto, os desafios nessa área envolvem tanto recolocar o problema na agenda prioritária do governo, de modo a alinhá-lo com os preceitos constitucionais e os compromissos dos ODS, quanto rever as dinâmicas de implementação e o funcionamento cotidiano dos serviços públicos, buscando a adaptação aos segmentos vulnerabilizados da população e evitando a reprodução das desigualdades já existentes.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, número especial, p. 67-86, 2007.

AFONSO, J. R. *et al.* (Org.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

ANDRADE, J. Reforma tributária no Brasil e seus impactos na redução da desigualdade: uma análise das propostas de emenda à Constituição sob a perspectiva da justiça fiscal. **Gestão e Sociedade**, v. 9, n. 22, p. 832-852, 2015.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ASSOUAD, L.; CHANCEL, L.; MORGAN, M. Extreme inequality: evidence from Brazil, India, the Middle East, and South Africa. **American Economic Association Papers and Proceedings**, v. 108, p. 119-123, 2018.

ATKINSON, A. B. **Inequality**: what can be done? 1st ed. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2015.

BARBOSA, A. de F.; CACCIAMALI, M. C.; RODGERS, G. (Ed.). **Growth and inequality**: the contrasting trajectories of India and Brazil. New York: Cambridge University Press, 2017.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável**: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 800).

BEZES, P. **Gouverner l'administration**: une sociologie des politiques de la réforme administrative en France, 1962-1997. 2002. Tese (Doutorado) – Institut d'Études Politiques, Paris, 2002.

BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 111-136, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Seção 1.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE) acerca dos caminhos e desafios do Sistema Tributário Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil**. Brasília: MF, dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 919, de 2020. Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de fevereiro de 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

CARVALHO, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores do período colonial a 1930. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 1.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTE, P. Innovations in the federal government during the post-new public management era. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, p. 885-902, 2018.

\_\_\_\_\_. Trends in public administration after hegemony of the new public management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, p. 195-217, 2019.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. S. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 1-26, 2017.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **A ineficiência da desigualdade**. Santiago: NU; Cepal, 2018.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, Nov./Dec. 2007.

COHEN, L.; KLUEGEL, J.; LAND, K. Social inequality and predatory criminal victimization: an exposition and test of a formal theory. **American Sociological Review**, v. 46, n. 5, p. 505, 1981.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: [s.n.], 2005.

\_\_\_\_\_. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, L. C. da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, v. 11, n. 1, p. 49-79, 2000.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, 2001.

DUBOIS, V. La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère. **Economica**, Paris, 1999.

EIRÓ, F. A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea; Cepal, 2019. p. 617-635.

GALOR, O. **Inequality and economic development**: the modern perspective. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

GENG, D. Desigualdades en la gobernanza del agua en un contexto de extractivismo minero: el caso de la cuenca alta del río Locumba (Tacna, Perú). *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 303-328.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Brasília: Ipea, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Tributação e distribuição da renda no Brasil**: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. Brasília: IPC-IG, 2016b.

GOMES, S.; SILVA, A. L.; OLIVEIRA, F. Governos partidários e políticas educacionais no Brasil no século XXI: a eficácia da democracia. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 217-244.

GOMIDE, A.; MACHADO, R.; PEREIRA, A. K. Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 179-200.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing public policy**: an introduction to the study of operational governance. London: Sage, 2014.

KERSTENTZKY, C. Redistribuição no Brasil no século XXI. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 49-74.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LAZZARI, E.; LEAL, J. A política tributária brasileira sob o olhar da desigualdade: regressividade estável, persistente e duradoura. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 75-102.

LEITE, M. V. C. (Org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Santiago: Cepal, 2019.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G.; PIRES, R. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, e20190112, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v63n4/0011-5258-dados-63-4-e20190112.pdf>>.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. *In*: PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. (Ed.). **Implementation**. 3rd ed. Berkeley: University of California, 1984.

MEDEIROS, M.; GALVÃO, J. C. de; NAZARENO, L. **A composição da desigualdade no Brasil**: conciliando o Censo 2010 e os dados do Imposto de Renda. Brasília: Ipea, 2015.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. **A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012**: resultados adicionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

MELLO, J.; MARQUES, D. Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, Estado e políticas públicas. *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 375-400.

MENICUCCI, T. Política de saúde no Brasil: continuidades e inovações. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 191-216.

MENICUCCI, T. M. G.; MARQUES, A. M. de F. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.

MORGAN, M. **Extreme and persistent inequality**: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data. [s.l.]: WID, 2017. (Working Paper Series, n. 2017/12).

NERI, M. Escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre distribuição de renda e pobreza? **FGV Social**, ago. 2019.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **In it together**: why less inequality benefits all. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>>.

\_\_\_\_\_. **Latin American economic outlook 2019**: development in transition. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>>.

OXFAM BRASIL; DATAFOLHA. **Nós e as desigualdades**: percepções sobre desigualdades no Brasil. São Paulo: Oxfam, 2019.

PINTOS-PAYERAS, J. A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 40, n. 2, 2010.

PIRES, R. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea; Cepal, 2019.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis-into the age of austerity. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RITTEL, H.; WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, 1973.

SIBLOT, Y. Adapter les services publics aux habitants des quartiers difficiles. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n. 4, p. 70-87, 2005.

\_\_\_\_\_. **Faire valoir ses droits au quotidien**: les services publics dans les quartier populaire. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

SILVA, G. M. *et al.* Elites' perceptions of inequality: who supports redistribution? Why, when and how? *In*: UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT CONFERENCE OVERCOMING INEQUALITIES IN A FRACTURED WORLD: BETWEEN ELITE POWER AND SOCIAL MOBILIZATION, 8-9 Nov. 2018, Geneva. **Annals...** Geneva, UNRISD, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/362VtF0>>.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48, 1999.

TORRES, M. D. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

VENTURA, O. A distribuição de capitais entre a mão esquerda e a mão direita da burocracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 67, p. 107-128, set. 2018.

WAHRLICH, B. M. de S. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 4, p. 72-87, 1984.

WID – WORLD INEQUALITY DATABASE. **World inequality report 2018**. [s.l.]: The World Inequality Lab, 2018.

