

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP
2005

Sônia Miriam Draibe¹

**DESENVOLVIMENTO HUMANO E BEM-ESTAR SOCIAL:
ORIENTAÇÕES E ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA SOCIAL**

**CADERNO DE
PESQUISA
Nº 72**



UNICAMP

¹ Professora e investigadora do Instituto de Economia e do NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, Brasil. smdraibe@uol.com.br

Sumário

Fundamentos, princípios e objetivos estratégicos da Política Social.....	03
1. Marco Analítico.....	03
2. Fundamentos da Política Social.....	04
2.1. Direitos sociais.....	04
2.2. Equidade e igualdade.....	05
3. Princípios e diretrizes da Política Social.....	05
3.1. Universalidade.....	06
3.2. Solidariedade.....	06
3.3. Gestão integrada e eficiente dos programas.....	07
4. Objetivos Estratégicos.....	07
4.1. Enraizar a política social no desenvolvimento econômico.....	07
4.2. Reduzir as desigualdades sociais básicas entre as pessoas, entre as regiões, entre os municípios.....	08
4.3. Promover o desenvolvimento social integrado e inclusivo.....	09
4.4. Articular programas universais com estratégias focalizadas.....	10

FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA POLÍTICA SOCIAL

1. MARCO ANALÍTICO

É o conceito de **Desenvolvimento Humano** que fundamenta, nesta visão de longo prazo, a concepção de uma política social mais efetiva.

Nossa concepção de política social como *desenvolvimento humano*, que compartilha as contemporâneas visões do bem-estar e desenvolvimento social, em especial a disseminada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, parte do suposto de que o centro do desenvolvimento é o ser humano, logo o objetivo do desenvolvimento é a ampliação das oportunidades das pessoas. Várias outras premissas decorrem deste suposto inicial.

Desde logo, este enfoque amplo do Desenvolvimento Humano não apenas se distancia de concepções estreitas que tenderiam a reduzir o desenvolvimento ao mero crescimento econômico, quanto também difere daquelas que tomam o ser humano como meio, instrumento ou beneficiário passivo da produção de riqueza e bem-estar. Do mesmo modo, diferencia-se da justa mas insuficiente noção de desenvolvimento como atendimento de necessidades básicas requeridas pelos grupos despossuídos. Esta última concepção, estratégica é verdade para o atendimento das urgências sociais, tende a focalizar somente as lacunas e ausências, e muito pouco os recursos, os êxitos já alcançados, as oportunidades e potencialidades desses mesmos grupos carentes.

Ao contrário de opor-se ou reduzir a importância do crescimento econômico, tal conceito de desenvolvimento supõe o crescimento econômico, considerando-o entretanto, não um fim em si, mas um meio necessário, embora não suficiente, de se alcançar o desenvolvimento humano.

Mais ainda, tal conceito amplo de desenvolvimento humano supõe a indissociabilidade do social e do econômico, entendendo que a política social – que visa o desenvolvimento integrado das pessoas – deve e pode estar enraizada no econômico.

Em outros termos, o desenvolvimento humano resulta de um complexo processo que abarca fatores sociais, econômicos, demográficos, políticos, ambientais e culturais. Processo impulsionado pela ativa participação e comprometimento de vários atores sociais, apoiando-se em quatro pilares de sustentação:

- **a produtividade** - através do aumento da participação das pessoas no processo produtivo. O que requer um inteligente e contínuo investimento nas pessoas, assim como ambientes macroeconômicos favoráveis;
- **a equidade** - através da ampliação e garantia da igualdade de oportunidades para todos os setores e grupos humanos;
- **a sustentabilidade** - ou seja, os mecanismos asseguradores do livre e completo acesso às oportunidades, tanto no tempo presente quanto para o futuro. Em outros termos, mecanismos que constantemente recomponham e regenerem todos os capitais e recursos utilizados, permitindo às futuras gerações igualdade de opções e no mínimo os mesmos recursos para seu bem-estar
- **a potenciação das capacidades das pessoas (*empowerment*)** - entendido como o desenvolvimento das pessoas, o desenvolvimento humano não se confunde com assistencialismo, paternalismo ou caridade. Antes, tem por referência a dignidade humana, e o suposto de que as pessoas têm capacidades para eleger por si mesmas oportunidades. Para tanto, devem gozar de liberdade e poder influir nas decisões.

2. FUNDAMENTOS DA POLÍTICA SOCIAL

Em coerência com tal marco analítico, a política social voltada para o desenvolvimento humano tem como fundamentos os direitos sociais, a equidade e a igualdade, supondo ainda a gestão integrada e eficiente dos programas.

2.1. Direitos sociais

A vida democrática supõe a observância dos direitos humanos, supõe a liberdade e a dignidade humanas como base da convivência social e política dos cidadãos. Contemporaneamente, especialmente a partir da segunda metade do século passado, tal

observância aos direitos humanos vem se traduzindo através da definição e institucionalização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Políticas sociais concebidas sob a perspectiva dos direitos correspondem exatamente aos desideratos da constituição de sociedades democráticas, participativas, que respeitam e promovem os direitos da cidadania. A efetivação, a proteção e o desenvolvimento dos direitos sociais requerem, quase sempre, políticas pró-ativas do Estado.

2.2. Eqüidade e igualdade

Eqüidade e igualdade constituem os outros dois princípios de justiça social que sustentam a concepção de políticas sociais voltadas para o desenvolvimento humano aqui referida.

Políticas sociais fundadas na perspectiva dos direitos e voltadas ao desenvolvimento humano orientam-se para promover a igualdade entre as pessoas. Do ponto de vista da *eqüidade* - referida a padrões mínimos que se supõe devam ser alcançados por todos - as políticas orientam-se para promover a *igualdade de oportunidades*, corrigindo diferenças de meio, contexto ou as produzidas pelo mercado. Políticas universais do Estado, como a educação, têm este objetivo.

Do ponto de vista da *igualdade* – ou seja, às diferenças relativas entre as categorias sociais, medidas em máximos e mínimos – as políticas sociais visam sobretudo reduzi-las. Políticas redistributivas, assim como políticas focalizadas, tais como programas de mínimos sociais, de inclusão, de transferências monetárias etc. referem-se a esse princípio.

A noção de *brecha social*, mais à frente referida, remete exatamente às distâncias, às assimetrias em matéria de eqüidade e igualdade, e que podem ser reduzidas por ação deliberada do Estado, através das suas políticas sociais.

3. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA SOCIAL

A universalidade, a solidariedade, a integralidade das ações sociais e a eficiência da gestão pública do social constituem os princípios que orientam as proposições de políticas aqui delineadas.

3.1. Universalidade

Os objetivos de melhora dos padrões de equidade e igualdade serão tanto melhor alcançados quanto tendam as políticas e programas sociais serem universalmente oferecidas e garantidas às pessoas. Um dos pilares da edificação dos modernos Estados de bem-estar social, a universalidade traduz, no escopo das políticas, o direito social.

Programas universais em geral se referem a políticas sociais de base – tais como educação e saúde -, são financiados principalmente por recursos fiscais e não admitem, para seu acesso, discriminações de qualquer ordem, como sejam as de classe, renda, gênero, raça, religião etc.

Por outro lado, o universalismo não se contrapõe à diversidade sócio-cultural. Ao contrário, supõe que não devem elas se constituírem em fatores de exclusão ou obstáculos à incorporação social, ao mesmo tempo que deve franquear o acesso, a iguais graus e níveis de qualidade e a conteúdos distintos para cada grupo ou identidade.

3.2. Solidariedade

A ação solidária do Estado se dá principalmente através das ações sociais voltadas à eliminação da pobreza e a redução das desigualdades sócio-econômicas.

Entre as várias dimensões e características da pobreza e da carência extrema, está a sua alta probabilidade de reprodução inter-generacional, o que pode ocorrer mesmo quando as gerações mais novas das famílias pobres têm acesso a programas sociais universais que, em princípio, tenderiam a romper tal círculo de reprodução da pobreza. Isso se dá pelas conhecidas dificuldades, impostas pela mesma situação de carências, de que tais pessoas se beneficiem completamente dos programas oferecidos. No caso da educação básica, por exemplo, tendem a apresentar dificuldades de permanecer na escola e cumprir a escolaridade básica, ou apresentam dificuldades de aprendizagem muitas vezes relacionadas com carências experimentadas na primeira infância.

Por isso mesmo, ações focalizadas junto a tais populações tornam-se necessárias, seja para imediatamente ampliar seu bem-estar, seja para reforçar sua posição relativa na apropriação dos benefícios dos programas universais.

Esse é o sentido da inclusão social que se quer proporcionar através das ações solidárias do Estado.

3.3. Gestão integrada e eficiente dos programas

A territorialização adequada das ações do Estado, efetivada através de intervenções programáticas integradas e coerentes, constitui o eixo da gestão eficiente dos programas sociais do Estado.

Dito de outro modo, o planejamento enquanto um instrumento organizador e orientador da estratégia e das ações programáticas do governo, além de definir o adequado espaço que cabe aos programas de desenvolvimento social, deve garantir um tratamento integrado e regionalizado das ações econômicas e sociais. A própria área social requer um esforço de integração e coordenação, além de sua especificação territorial, de modo a considerar a diversidade de demandas e a superar as fragmentações, dicotomias, sobreposições e dispersão que tradicionalmente comprometeram sua eficiência.

A referida integração não se reduz, na concepção que move o planejamento governamental, nem a uma frouxa noção de coordenação, nem a uma concepção burocrática e estreita de junção de programas. A integração é sobretudo a intervenção simultânea nas várias dimensões sociais do desenvolvimento das pessoas e seu meio, o que se alcança por uma correta e precisa identificação e quantificação das necessidades e demandas nas diferentes regiões brasileiras.

4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

O planejamento constitui-se no instrumento por excelência capaz de sinalizar, para o médio e o longo prazo, os objetivos estratégicos da política social brasileira, traduzindo seus princípios e fundamentos em decisivos objetivos estratégicos, a seguir enunciados.

4.1. Enraizar a política social no desenvolvimento econômico

O enraizamento da política social no contexto da economia está longe de ser mero desdobramento natural de qualquer tipo de crescimento econômico. Antes, envolve opções e decisões de tanto alavancar o crescimento econômico através de incentivos e instrumentos próprios, também do investimento social, quanto potencializá-lo por meio do

progresso e desenvolvimento das pessoas e das coletividades onde se desenvolve.

Para sua efetiva concretização, tal diretriz desde logo exige o específico conhecimento das potencialidades, capacidades e demandas de cada região e micro região sócio-econômicas dos Estados da Federação. Para cada uma delas, é que serão orientados, com as especificidades requeridas, os esforços financeiros, regulatórios e institucionais do governo estadual, visando seus desenvolvimentos particulares e suas contribuições decisivas para o progresso social e econômico do Estado.

4.2. Reduzir as desigualdades sociais básicas entre as pessoas, entre as regiões, entre os municípios

Para além da promoção do desenvolvimento humano do Estado e de suas regiões, o governo brasileiro deve objetivar, através das suas políticas e investimentos sociais, a radical redução das desigualdades que ainda marcam a cidadania em nosso país.

Desigualdades no acesso à educação, à saúde básica, à água tratada, à coleta do lixo, à habitação digna são inaceitáveis e no médio prazo devem. Ainda assim, os paulistas ainda se diferenciam uns dos outros nos patamares básicos da cidadania social, nos níveis básicos da equidade que se almeja. Reduzir drasticamente tais diferenças, tais *brechas de equidade* – é este outro dos objetivos estratégicos do desenvolvimento humano que se pretende atingir.

Ainda que admita distintas conotações e interpretações, o conceito de *brechas sociais* ou *brechas de equidade*, tal como utilizado e disseminado pela CEPAL, faz referência às assimetrias ou desigualdades produzidas por fatores específicos, que geram diferenças observáveis e quantificáveis entre grupos, setores ou sociedades. E remete aos parâmetros ou aos níveis de desenvolvimento almejados pela sociedade. Isto é, as distâncias ou desigualdades às quais se refere são estimadas ou medidas segundo uma norma, um valor em relação ao qual se estabelecem as medidas. Por exemplo, se a educação fundamental é o parâmetro legítimo almejado por uma dada sociedade, será em relação a ele que se estimarão as brechas, ou seja, o quanto falta, para determinados grupos atingirem-no. Estimada a brecha educacional, o passo imediato é o do estabelecimento das metas temporais para superá-la.

As brechas e seus cálculos têm sido considerados instrumento vantajoso para o estabelecimento de diagnósticos mais assertivos e precisos, capazes de orientar decisões. Isto porque, estabelecidas as medidas das distâncias entre grupos de pessoas, segundo os

municípios e regiões administrativas onde se encontram, muito rapidamente podem ser estabelecidas também metas e prioridades, diretas e transversais, quantificadas no tempo.

4.3. Promover o desenvolvimento social integrado e inclusivo

Além da promoção da maior eqüidade, a política social objetiva, no curto prazo, trazer para a rota do desenvolvimento social, no mais rápido tempo, aqueles grupos da população que, por distintas razões, encontram-se marginalizados do progresso social. E das oportunidades existentes, conferidas pelos programas sociais universais.

Este esforço de inserção social dos grupos mais carentes, um dos vetores do investimento social do Estado, vem se traduzindo na concepção e implementação de uma efetiva *rede de proteção social* atuante junto aos municípios que registram as maiores carências sociais, principalmente as relacionadas com as necessidades básicas e os grupos etários mais jovens.

Vários são os significados e objetivos desse esforço concentrado e focalizado da política social. Desde logo, trata-se de aqui de remover os mais fortes obstáculos que vem impedindo, a estes grupos, de se beneficiarem dos bens e serviços sociais desde há muito oferecidos à população. Como se sabe, as carências são cumulativas e tendem a aprisionar as pessoas nos férreos círculos viciosos da pobreza. Romper com tal estado de coisas é um dos objetivos da rede social.

O outro, é a promoção do reconhecimento, da identificação e da mobilização, por parte desses mesmos grupos e comunidades carentes, das suas potencialidades e capacidades, forma única de lograr a sustentabilidade, no tempo, da sua autonomização e progresso econômico e social. O aproveitamento do capital social próprio, o estímulo à participação ativa e construtiva, o desenvolvimento institucional adequado – são estes alguns, entre vários, dos mecanismos que, estimulados pela ação inteligente da autoridade estadual, contribuirão para a inclusão social efetiva.

E tanto mais efetiva será tal estratégia de inclusão social quanto mais integrados, coesos e complementares, forem os programas e as ações sociais desencadeadas através da rede de proteção social. Não se rompe o círculo da pobreza e da exclusão com ações fragmentadas e dispersas, no espaço e no tempo. A forte definição da base territorial da estratégia de inserção – o município – constitui já uma decisão estratégica para o tratamento integrado das ações e programas, esforço que deve propagar-se ao longo de toda a cadeia institucional do Estado, até o vértice de suas unidades operacionais.

4.4. Articular programas universais com estratégias focalizadas

Finalmente, os objetivos estratégicos da ação social do Estado, projetada para o curto e médio prazo, completam-se através da inteligente articulação entre os programas sociais universais e as ações sociais focalizadas – estratégia que reforça a eficácia e a efetividade da ação pública em prol do desenvolvimento humano sustentado que se almeja.

Um dos alicerces do progresso social nas modernas democracias é, sabidamente, o decisivo e ativo papel do Estado na oferta universal e gratuita de bens e serviços sociais básicos. Alcançados certos patamares de oferta, como já se alcançou no Brasil, não cessa o esforço público nesse campo. Ao contrário, deve avançar decisivamente para completar as metas quantitativas esperadas – referidas e medidas pelas brechas de equidade - e, mais ainda, deve avançar para a substancial melhora da qualidade desses mesmos serviços indispensáveis à vida cidadã.

Entretanto, como já se afirmou, obstáculos de ordens diversas impedem que determinados grupos da população beneficiem-se igualmente dos serviços sociais básicos, indispensáveis ao progresso social e econômico das pessoas. A ação focalizada, dirigida a tais grupos, através de estratégias tais como a da rede social, visam exatamente remover, no mais curto tempo possível, tais obstáculos. Sempre bem articuladas e referidas aos serviços sociais universais, exatamente aqueles aos quais se quer facilitar o acesso, a permanência e o máximo usufruto por parte dos grupos carentes da população.

Além de superar qualquer dicotomia entre os princípios da universalidade e da solidariedade, esta orientação mais geral também se traduz na concepção de programas focalizados organizados segundo *mix* inteligentes e racionais de diferentes tipos de ações – por exemplo, a oferta de serviços juntamente com as transferências diretas de recursos monetários às unidades familiares – e, uma vez mais, adequadamente definidos segundo as especificidades regionais e locais.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-2496

FAX: (019) 3521-2140

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br