saúde EM DEBATE

ENSAIO

Políticas públicas, complementaridade e transformação social: mobilidade social, equidade e projeto de futuro

Public policies, complementarity, and social transformation: Social mobility, equity, and a project for the future

Raphael Mendonça Guimarães[1,2], Marcelo Rasga Moreira[3]

DOI: 10.1590/2358-28982026E311435P

RESUMO Este ensaio analisa o papel da complementaridade entre políticas públicas como vetor de transformação social em contextos marcados por profundas desigualdades estruturais, como o brasileiro. A partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar, argumenta-se que políticas públicas isoladas ou fragmentadas têm efeitos limitados sobre a mobilidade social e a superação das iniquidades. O conceito de complementaridade é explorado em suas dimensões técnica, institucional e normativa, sendo compreendido como articulação sinérgica entre diferentes políticas e setores, com vistas à promoção da justiça social. Utiliza-se como evidência empírica o relatório da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), que estima serem necessárias até nove gerações para que os filhos das famílias mais pobres no Brasil alcancem a renda média nacional. São discutidas as contribuições teóricas de autores como Fraser, Sen, Rawls e Dworkin, além de exemplos concretos de políticas públicas complementares no Brasil e no exterior. Conclui-se que a institucionalização da complementaridade é uma condição fundamental para que as políticas públicas adquiram densidade transformadora e para que o Estado exerça plenamente sua função de promotor de equidade e cidadania.

PALAVRAS-CHAVE Políticas públicas. Desigualdade. Governança. Mobilidade social. Transformação social.

ABSTRACT *This essay analyzes the role of complementarity among public policies as a driver of social transformation in contexts marked by deep structural inequalities, such as Brazil. Drawing on a critical and interdisciplinary approach, it argues that isolated or fragmented public policies have limited effects on social mobility and on overcoming inequities. The concept of complementarity is examined across its technical, institutional, and normative dimensions and is understood as a synergistic articulation among different policies and sectors aimed at promoting social justice. As empirical evidence, the essay refers to a report by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), which estimates that up to nine generations are required for children from the poorest families in Brazil to reach the national average income level. Theoretical contributions from authors such as Fraser, Sen, Rawls, and Dworkin are discussed, alongside concrete examples of complementary public policies in Brazil and internationally. The essay concludes that the institutionalization of complementarity is a fundamental condition for public policies to acquire transformative capacity and for the State to fully exercise its role as a promoter of equity and citizenship.*

KEYWORDS *Public policies. Inequality. Governance. Social mobility. Social transformation.*

[1] Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Centro de Estudos Estratégicos Antonio Ivo de Carvalho (CEE) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil. *raphael.guimaraes@fiocruz.br*

[2] Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) – Rio de Janeiro (RJ),

[3] Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Estratégia Fiocruz para a Agenda (EFA 2030) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

Artigo publicado sob licença aberta CC-BY, com permissão de acesso gratuito, virtual e sem qualquer restrição.

Introdução

A formulação e a implementação de políticas públicas representam, em sociedades democráticas contemporâneas, o principal mecanismo institucional de intervenção do Estado sobre as condições materiais e simbólicas da vida social. O Estado moderno, longe de exercer uma função meramente reguladora, é instado a promover justiça distributiva, equidade e inclusão, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas e estruturais. A política pública, nesse cenário, não pode ser compreendida como um artefato técnico neutro, mas sim como uma construção social e política, moldada por disputas de poder, interesses, ideologias e valores. Conforme aponta Pierson[1], políticas públicas são também processos que organizam trajetórias históricas e criam 'caminhos dependentes', com impactos duradouros sobre as possibilidades de transformação social.

No Brasil, país notoriamente reconhecido por suas desigualdades de classe, raça, gênero e território, a política pública assume uma dupla função: de um lado, busca garantir os direitos constitucionalmente previstos; de outro, enfrenta o desafio histórico de alterar padrões persistentes de exclusão social. Tal empreitada, contudo, requer mais do que iniciativas pontuais ou programas isolados: exige uma arquitetura pública sustentada por princípios de integração, continuidade e complementaridade. É nesse ponto que se insere a hipótese central deste ensaio: a complementaridade entre políticas públicas constitui não apenas uma estratégia de gestão eficiente, mas, sobretudo, uma condição necessária para que tais políticas adquiram densidade transformadora.

O conceito de complementaridade, entendido aqui como a articulação sinérgica e interdependente entre diferentes políticas, setores e escalas de atuação, permite superar a fragmentação institucional e o isolamento técnico que muitas vezes caracterizam a administração pública. A construção de políticas públicas efetivamente transformadoras implica, assim, pensar para além de modelos setoriais e incorporar a lógica da intersetorialidade, da cooperação federativa e da visão de ciclo de vida. Isso significa, por exemplo, articular políticas de saúde com educação, de assistência social com habitação e de mobilidade urbana com meio ambiente, de forma a produzir efeitos cumulativos e encadeados na trajetória social de indivíduos e grupos.

A presente análise parte de uma perspectiva crítica sobre o papel das políticas públicas na promoção da mobilidade social, compreendida como um dos principais vetores de redução das desigualdades estruturais. Ao examinar dados internacionais, como os fornecidos pelo relatório da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)[2], constata-se que países com maior grau de complementaridade em suas políticas públicas tendem a apresentar menores níveis de imobilidade intergeracional e maior coesão social. No caso brasileiro, o contraste é notável: a projeção de que seriam necessárias até nove gerações para que os indivíduos oriundos dos estratos mais baixos da sociedade atinjam a renda média nacional denuncia não apenas a rigidez da estrutura social, mas também as limitações de políticas desconectadas ou fragmentadas em sua ação[2].

Ao longo deste ensaio, será desenvolvida uma argumentação em favor da complementaridade como paradigma orientador das políticas públicas voltadas à transformação social. Para tanto, o texto se organiza em sete seções principais. A primeira dedica-se à conceituação de política pública e à reflexão sobre sua finalidade transformadora. A segunda analisa o conceito e os mecanismos da mobilidade social, enfatizando sua relação com a reprodução das desigualdades. A terceira seção discute em detalhe o relatório da OECD sobre mobilidade intergeracional, oferecendo dados comparativos entre países. A quarta investiga a distinção entre desigualdade e iniquidade, com base em autores da filosofia política contemporânea. Na quinta seção, desenvolve-se o conceito de complementaridade e seus fundamentos teóricos e

operacionais. A sexta examina casos empíricos e modelos de políticas públicas complementares com potencial transformador. Finalmente, a conclusão sintetiza os argumentos e propõe uma visão normativa da complementaridade como estratégia estrutural de justiça social.

Mais do que uma exposição teórica, este ensaio pretende intervir criticamente no debate sobre o papel das políticas públicas na conformação de sociedades mais justas, propondo que sua força reside não apenas na intenção redistributiva, mas, sobretudo, na capacidade de se articularem entre si de maneira coerente, sinérgica e estratégica. A complementaridade, nesse sentido, não é um mero detalhe de desenho institucional, mas sim uma categoria central de análise e de ação.

O conceito de política pública e sua finalidade transformadora

A definição de política pública tem sido objeto de intenso debate no campo das ciências sociais, particularmente na interface entre ciência política, administração pública e economia política. Embora existam múltiplas abordagens, há um consenso básico: políticas públicas são ações e decisões deliberadas do Estado destinadas a enfrentar problemas coletivos. No entanto, essa definição genérica esconde importantes disputas teóricas e normativas. O que se entende por 'problemas coletivos'? Quem define quais problemas são relevantes e quais instrumentos são adequados para resolvê-los? Em que medida essas decisões refletem interesses majoritários ou minoritários, públicos ou privados?

Autores clássicos, como Lasswell[3], já advertiam que o campo das políticas públicas não é meramente técnico, mas intrinsecamente político. Sua célebre formulação – 'quem ganha o quê, quando e como' – estabelece as políticas públicas como arenas de conflito distributivo. Da mesma forma, para Dye[4], política pública é 'tudo aquilo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer', ressaltando que as omissões do Estado são tão politicamente significativas quanto suas ações. Tal perspectiva contrasta com abordagens gerencialistas ou tecnocráticas que reduzem as políticas a arranjos instrumentais, ignorando sua base normativa, institucional e histórica.

Na literatura contemporânea, diferentes correntes contribuem para o aprofundamento conceitual do tema. A abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle*), por exemplo, destaca as diferentes fases do processo – formulação, implementação, monitoramento, avaliação –, reconhecendo que as decisões tomadas em cada estágio afetam os resultados finais[5]. Já a perspectiva do institucionalismo histórico enfatiza o papel das instituições políticas e administrativas na conformação de trajetórias políticas, gerando o que se convencionou chamar de 'dependência de trajetória' (*path dependency*) – ou seja, a ideia de que escolhas políticas passadas restringem as opções futuras[1].

A teoria da mudança institucional proposta por Hall[6] também é útil para compreender os diferentes níveis de transformação das políticas públicas. Segundo o autor, políticas podem sofrer mudanças em seus instrumentos (primeira ordem), em seus objetivos (segunda ordem) ou em suas premissas cognitivas e normativas fundamentais (terceira ordem). Somente este último tipo de mudança – a que altera os paradigmas – é verdadeiramente transformador. A discussão sobre complementaridade, que será desenvolvida adiante, insere-se nesse horizonte de terceira ordem: não se trata apenas de combinar políticas, mas de reformular o próprio modelo de desenho e gestão pública.

Outro aspecto crucial para a compreensão das políticas públicas é o papel dos atores e das coalizões de interesses. A abordagem dos subsistemas de políticas (*advocacy coalitions framework*), desenvolvida por Sabatier[7], destaca a existência de grupos de atores que compartilham crenças e valores e atuam

conjuntamente ao longo do tempo para influenciar a orientação de políticas. Essa visão contribui para afastar a ideia de que as políticas são meramente reações do Estado a demandas externas e reforça sua condição de produto de disputas simbólicas, estratégicas e ideológicas.

No contexto brasileiro, a institucionalização da política pública como campo de estudo ganhou força a partir da redemocratização e da Constituição de 1988, que consagrou o princípio da universalidade dos direitos sociais. O arcabouço normativo estabelecido na Carta Magna criou condições para a emergência de uma série de políticas públicas orientadas pela lógica da cidadania – saúde, educação, assistência social, previdência, entre outras. Contudo, a materialização desses direitos revelou-se desigual, descontinuada e, muitas vezes, limitada por restrições fiscais, interesses corporativos e déficits de governança.

É nesse cenário que se torna imprescindível discutir a finalidade das políticas públicas. Se sua função for apenas mitigar danos ou administrar escassez, sua eficácia será restrita. Contudo, se sua finalidade for a transformação social – isto é, a criação de condições estruturais para a superação das iniquidades históricas –, então seu desenho, sua implementação e sua avaliação devem ser radicalmente repensados. A política pública não pode se restringir ao campo da administração: deve estar no centro da agenda política e da disputa pelo futuro da sociedade.

Transformação social, neste ensaio, é entendida como a modificação estrutural e duradoura das condições de vida de indivíduos e grupos historicamente marginalizados. Essa transformação não é sinônimo de crescimento econômico nem se confunde com inclusão meramente formal. Trata-se de um processo de redistribuição de poder, de reconhecimento e de oportunidades – processo que requer políticas públicas não apenas eficazes, mas também justas. A finalidade transformadora da política pública exige, portanto, que se ultrapasse o paradigma da focalização compensatória e se adote uma lógica de universalização integrada, como defende Bresser-Pereira[8], ao discutir a reforma do Estado e a construção de um modelo de bem-estar social inclusivo.

Além disso, é fundamental reconhecer que as políticas públicas atuam sobre sistemas complexos, em que múltiplas variáveis interagem de maneira dinâmica e, por vezes, imprevisível. Tal complexidade exige abordagens integradas, interdisciplinares e participativas. A fragmentação institucional – típica do federalismo brasileiro e da organização setorial dos ministérios – tende a gerar políticas descoordenadas, sobrepostas ou concorrentes. A ausência de diálogo entre setores, escalas e territórios compromete tanto a eficiência das políticas quanto sua capacidade de produzir impactos duradouros e sinérgicos.

A complementaridade entre políticas públicas surge, nesse contexto, como uma exigência técnica e política. Tecnicamente, porque sistemas fragmentados desperdiçam recursos, geram redundâncias e dificultam o acompanhamento e a avaliação. Politicamente, porque políticas que não dialogam entre si tendem a reforçar a desigualdade e a iniquidade em vez de enfrentá-las. Como demonstram estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)[9] sobre a intersetorialidade no combate à pobreza, ações isoladas têm impacto limitado, enquanto políticas articuladas promovem efeitos cumulativos e sustentáveis.

Em vista disso, conceber políticas públicas como instrumentos de transformação exige não apenas sua ampliação em termos de cobertura e escopo, mas também sua integração em estratégias mais amplas de desenvolvimento social. A política pública transformadora não é uma intervenção pontual, mas sim um processo articulado, intersetorial, territorializado e de longo prazo. Sua finalidade não é apenas prestar um serviço, mas, sobretudo, reconstruir as bases sociais da cidadania e da dignidade humana.

Mobilidade social e o enfrentamento das desigualdades estruturais

A mobilidade social constitui um dos principais indicadores da capacidade de uma sociedade de promover justiça distributiva e equidade intergeracional. Trata-se da possibilidade de indivíduos ou grupos sociais mudarem sua posição socioeconômica ao longo da vida ou entre gerações. Nas sociedades democráticas modernas, a mobilidade social ascendente – isto é, a chance de um indivíduo melhorar sua condição socioeconômica em relação à de seus pais – é frequentemente associada ao ideal meritocrático e à promessa de que o esforço individual pode ser recompensado independentemente da origem social. No entanto, a realidade das sociedades desiguais, como a brasileira, revela que essa promessa está longe de se cumprir.

De acordo com autores como Wright[10], a mobilidade social pode ser classificada em dois tipos principais: mobilidade intrageracional, que diz respeito às mudanças que ocorrem ao longo da trajetória de vida de um indivíduo; e mobilidade intergeracional, que compara as condições entre pais e filhos. Esta última é particularmente relevante para aferir o grau de reprodução das estruturas sociais e o papel das políticas públicas na sua transformação. Em uma sociedade com alta mobilidade intergeracional, o local de nascimento e a condição econômica da família têm peso reduzido na definição dos destinos dos indivíduos. Em contrapartida, a baixa mobilidade intergeracional indica que os filhos tendem a ocupar posições semelhantes às dos pais, perpetuando as desigualdades.

O Brasil figura, lamentavelmente, entre os países com menor mobilidade intergeracional do mundo. Segundo estudo realizado por Neri[11], a probabilidade de um jovem brasileiro pobre alcançar os dois quintis superiores da renda adulta é inferior a 10%. Quando o recorte é feito por raça, os dados revelam que crianças negras têm mobilidade ascendente significativamente menor que crianças brancas, mesmo quando comparadas a pais com rendas similares. A pesquisa de Scalon e Salata[12] corrobora essa constatação: a mobilidade social brasileira está fortemente associada a marcadores de desigualdade estrutural, como cor da pele, localização geográfica e acesso à educação básica de qualidade.

Tais padrões indicam que a origem social exerce um peso determinante sobre as oportunidades de vida. As desigualdades de partida – definidas por Bourdieu como o 'capital herdado' (econômico, cultural, social e simbólico) – funcionam como mecanismos de reprodução das hierarquias sociais, limitando a eficácia de políticas públicas focalizadas ou setoriais. Não se trata apenas de desvantagens econômicas, mas de um sistema interdependente de desvantagens acumuladas que incide desde a primeira infância até a inserção no mercado de trabalho. Crianças nascidas em lares pobres, com baixa escolaridade parental e em territórios vulneráveis enfrentam múltiplos obstáculos ao longo de sua trajetória: acesso precário à educação, menor proteção à saúde, ausência de redes de apoio e maior exposição à violência e à insegurança alimentar.

A literatura sobre desigualdades acumuladas tem enfatizado que a mobilidade social depende de um conjunto de condições estruturais e institucionais que transcendem as capacidades individuais. Como aponta Esping-Andersen[13], Estados de bem-estar robustos tendem a promover maior mobilidade porque atuam sobre os determinantes sociais da desigualdade por meio de sistemas universais de educação, saúde, proteção social e políticas de emprego. O modelo escandinavo é emblemático nesse sentido: ali, a mobilidade é promovida por meio de uma rede articulada de políticas públicas integradas desde a infância até a vida adulta. Já nos países de capitalismo periférico, como o Brasil, a ausência de sistemas universais e a fragmentação das ações públicas constituem obstáculos à construção de trajetórias de ascensão social sustentáveis.

Ademais, é fundamental destacar que a mobilidade social não é neutra em relação ao contexto histórico e político. Mudanças nos ciclos econômicos, nas coalizões de poder e nos paradigmas de política econômica podem acelerar ou bloquear os mecanismos de mobilidade. O ciclo de expansão das políticas sociais iniciado no início dos anos 2000, marcado pela criação de programas como o Bolsa Família, o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a política de valorização do salário-mínimo, promoveu uma ampliação significativa do consumo e do acesso ao ensino superior por parte das camadas populares. Entretanto, como argumenta Souza[14], essa mobilidade foi mais conjuntural do que estrutural, uma vez que não se traduziu em mudanças substantivas na distribuição de ativos, nas relações de poder ou na estrutura do mercado de trabalho.

Esse fenômeno, que Souza[14] denomina 'quase classe média', revela que a ascensão social em contextos desiguais pode ser frágil e reversível. A crise econômica de 2015-2016 e os efeitos da pandemia da covid-19 demonstraram que milhões de brasileiros que haviam ascendido economicamente retornaram à condição de pobreza diante da ausência de políticas públicas protetivas e complementares. Essa reversibilidade reforça a ideia de que políticas públicas não devem apenas promover mobilidade pontual, mas, sobretudo, estruturar condições de permanência, estabilidade e resiliência social. Em outras palavras, políticas públicas devem ser concebidas não apenas como alavancas de ascensão, mas também como redes de sustentação.

Nesse sentido, a mobilidade social não pode ser encarada como um processo exclusivamente econômico. Trata-se de um fenômeno multidimensional que envolve acesso a educação de qualidade, saúde, moradia digna, oportunidades de trabalho decente, reconhecimento cultural e participação política. Portanto, a promoção da mobilidade exige políticas públicas intersetoriais, contínuas e integradas. A ausência de articulação entre as políticas – como frequentemente ocorre no caso brasileiro – compromete o alcance de resultados duradouros e contribui para a perpetuação de ciclos de exclusão.

Por fim, é importante assinalar que a mobilidade social não pode ser o único critério de avaliação da justiça social. Uma sociedade pode apresentar mobilidade ascendente significativa e, ainda assim, manter níveis elevados de desigualdade. É o que ocorre quando os 'de baixo' melhoram de posição, mas os 'de cima' continuam acumulando vantagens a taxas ainda maiores. Assim, como argumenta Piketty[15], é necessário combinar mobilidade com redistribuição. A mobilidade é uma condição necessária, mas não suficiente, para uma sociedade mais igualitária. O desafio, portanto, é construir políticas públicas que tanto promovam deslocamentos verticais quanto reduzam as distâncias estruturais que separam os diferentes segmentos da sociedade. A análise da mobilidade social, nesse contexto, serve de ponto de partida para discutir a eficácia, os limites e as potencialidades das políticas públicas em sociedades desiguais.

O estudo da OECD: gerações para a ascensão

Em 2018, a OECD publicou o relatório 'A broken social elevator? How to promote social mobility', dedicado a analisar os padrões de mobilidade social nos países-membros e parceiros da organização[2]. O estudo teve grande repercussão ao evidenciar as dificuldades enfrentadas por diversas sociedades para promover mobilidade intergeracional e ao propor uma agenda de reformas institucionais orientadas à ampliação de oportunidades. Um de seus achados mais alarmantes refere-se ao número de gerações necessárias para que os filhos das famílias mais pobres alcancem a renda média nacional. Enquanto em países escandinavos, como Dinamarca e Finlândia,

esse processo pode ocorrer em duas gerações, no Brasil são necessárias nove gerações, configurando um dos mais elevados níveis de imobilidade entre os países analisados[2].

Essa estimativa vai além de um dado estatístico e revela uma falha estrutural na capacidade das instituições brasileiras de impedir que o local de nascimento determine o destino social. A persistência da pobreza intergeracional indica que os instrumentos públicos disponíveis têm sido insuficientes, desarticulados ou mal implementados. A baixa mobilidade social expressa, assim, a ausência de políticas públicas complementares capazes de romper ciclos de desvantagens acumuladas.

O relatório da OECD identifica fatores centrais para a mobilidade social, como acesso à educação de qualidade desde a primeira infância, equidade educacional, inserção laboral protegida, sistemas universais de saúde e proteção social, e enfrentamento das discriminações por classe, raça ou território. Em todos esses aspectos, o Brasil apresenta fragilidades estruturais, como desigualdades precoces na educação, precarização do trabalho, cobertura desigual da seguridade social e barreiras persistentes associadas a raça e gênero.

Além disso, o estudo destaca a elevada elasticidade intergeracional da renda no Brasil: cerca de 60% da renda dos filhos é explicada pela renda dos pais, em comparação com menos de 30% em países como Canadá, Suécia e Austrália. Quanto maior essa correlação, menor a mobilidade e maior a reprodução das desigualdades ao longo do tempo.

A OECD também enfatiza que a mobilidade social é um fenômeno multidimensional, moldado por políticas que atuam ao longo do ciclo de vida, do cuidado na primeira infância ao mercado de trabalho e à proteção social. A ausência de uma arquitetura integrada enfraquece o impacto das políticas setoriais e impede a produção de efeitos cumulativos. Experiências brasileiras mostram que políticas importantes, como transferências de renda ou financiamento educacional, tiveram seus efeitos limitados pela falta de articulação com outras áreas.

Por fim, o relatório ressalta que a mobilidade social exige políticas de longo prazo, com continuidade institucional e coordenação intersetorial. A experiência dos países nórdicos demonstra que é possível combinar desenvolvimento econômico e justiça social por meio de sistemas universais e articulados de educação, saúde, trabalho e proteção social. Nesse sentido, o diagnóstico de que o 'elevador social' está quebrado no Brasil deve ser interpretado não como resignação, mas como um chamado à reconstrução das políticas públicas com base na integração, na sinergia e na justiça social.

Iniquidade, justiça e transformação social

A naturalização das desigualdades sociais constitui um dos principais entraves à construção de sociedades mais justas. Para enfrentá-la, é fundamental distinguir desigualdade de iniquidade – distinção que não é apenas conceitual, mas também política e normativa. Enquanto a desigualdade pode ser entendida como um dado empírico, a iniquidade refere-se às desigualdades injustas, sistemáticas e evitáveis. Toda iniquidade é uma desigualdade, mas nem toda desigualdade é iníqua, o que tem implicações diretas para as políticas públicas e para a definição da responsabilidade estatal.

A Organização Mundial da Saúde[16] define iniquidades como 'desigualdades desnecessárias, evitáveis e injustas', atribuindo-lhes um claro juízo moral. Desigualdades produzidas pela exclusão social, pela distribuição arbitrária de recursos ou pela reprodução de discriminações históricas não podem ser aceitas como inevitáveis, devendo ser tratadas como problemas públicos que exigem ação deliberada do Estado.

Na filosofia política contemporânea, a justiça social oferece importantes

referenciais para esse debate. Fraser[17] propõe uma abordagem tridimensional da justiça, articulando redistribuição, reconhecimento e representação como dimensões indissociáveis da equidade. Políticas públicas que atuam apenas em uma dessas esferas tendem a ser insuficientes: redistribuição sem enfrentamento das discriminações, reconhecimento sem mudança material ou participação sem impacto real resultam em respostas parciais ou simbólicas.

Sen[18], por sua vez, desloca o enfoque da justiça da simples distribuição de recursos para a ampliação das capacidades e liberdades reais dos indivíduos. A justiça deve ser avaliada pela possibilidade concreta de as pessoas levarem a vida que valorizam, o que depende de condições sociais, como acesso à saúde, educação, segurança e participação política. Isso implica reconhecer que políticas diferenciadas são necessárias para enfrentar desigualdades estruturais e promover equidade substantiva.

Rawls[19] reforça essa perspectiva ao afirmar que desigualdades só são aceitáveis se beneficiarem os mais desfavorecidos, conforme o princípio da diferença, e ao destacar a importância das bases sociais do autorrespeito. Dworkin[20] complementa esse argumento ao defender a igualdade de recursos, segundo a qual cabe ao Estado neutralizar desvantagens não escolhidas, como origem social ou étnica.

No contexto brasileiro, marcado por desigualdades persistentes, essas abordagens evidenciam que a iniquidade é uma falha moral e institucional. Sua superação exige políticas públicas universais, intersetoriais e articuladas, capazes de enfrentar as raízes das desigualdades. Como aponta Santos[21], não há democracia sem justiça social, nem justiça social sem um Estado comprometido com redistribuição inclusiva. Assim, a complementaridade entre políticas públicas deve ser entendida não como um detalhe de gestão, mas como uma exigência de justiça e uma condição para a transformação social duradoura.

A complementaridade das políticas públicas: conceito e fundamentos

A ideia de complementaridade entre políticas públicas tem ganhado crescente atenção no campo das ciências sociais aplicadas, da gestão pública e da teoria democrática. Trata-se de um conceito que ultrapassa a simples coordenação administrativa e propõe uma lógica estruturante para a formulação e a implementação de políticas públicas integradas, coerentes e interdependentes. A complementaridade, tal como entendida neste ensaio, refere-se à capacidade das políticas públicas de atuarem de forma sinérgica para potencializar seus efeitos, evitar sobreposições e lacunas, e produzir impactos estruturais na vida das pessoas.

Na literatura especializada, há pelo menos três sentidos em que a complementaridade pode ser compreendida: técnico-operacional, institucional e normativo. No plano técnico-operacional, a complementaridade diz respeito à articulação concreta entre políticas e programas – por exemplo, entre saúde e educação, ou entre assistência social e moradia –, para que os serviços oferecidos ao cidadão sejam coordenados, contínuos e efetivos. Essa dimensão envolve aspectos como compartilhamento de dados, planejamento integrado, fluxos intersetoriais e equipes multiprofissionais.

No plano institucional, a complementaridade implica a construção de arranjos federativos e intergovernamentais que permitam a cooperação entre diferentes esferas do Estado – União, estados, municípios – e entre diferentes órgãos de governo. Isso requer mecanismos de governança colaborativa, pactuação de metas e responsabilidades, financiamento articulado e sistemas unificados de monitoramento e avaliação. Finalmente, no plano normativo, a complementaridade é entendida como um princípio orientador das políticas públicas, baseado na ideia de justiça social

e na superação das iniquidades estruturais. Trata-se de um imperativo político e ético: as políticas públicas devem dialogar entre si porque os problemas sociais são complexos, interdependentes e multifatoriais.

Autores como Sabatier[7] e Howlett e del Rio[22] argumentam que a ausência de complementaridade reduz a eficácia das políticas públicas, ao gerar duplicidades, inconsistências, lacunas de cobertura e até efeitos contraditórios. Um exemplo clássico é o caso de políticas habitacionais que promovem o reassentamento de populações em áreas periféricas sem coordenação com políticas de mobilidade urbana ou de educação, o que resulta em aumento da segregação e da vulnerabilidade. Da mesma forma, políticas de saúde que ignoram os determinantes sociais da doença – como pobreza, violência ou racismo – tendem a produzir respostas insuficientes ou ineficazes.

A complementaridade, portanto, deve ser pensada como uma lógica transversal, que atravessa todas as etapas do ciclo da política pública: formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Ela exige, já no momento da concepção de uma política, que se identifiquem os vínculos com outras áreas, os efeitos esperados em diferentes domínios e as sinergias possíveis. Na implementação, requer dispositivos institucionais e operacionais de integração. No monitoramento e na avaliação, exige indicadores compartilhados e sistemas que permitam capturar os efeitos combinados das políticas sobre os beneficiários.

Além disso, é necessário reconhecer que a complementaridade tem uma dimensão temporal. Políticas públicas devem ser pensadas em ciclos longos, com horizontes intergeracionais. Isso significa que não basta somar políticas existentes: é preciso construir coerência e continuidade entre elas. A experiência brasileira tem mostrado que, em muitas ocasiões, a mudança de governo implica a interrupção ou descontinuidade de políticas públicas bem-sucedidas, seja por razões ideológicas, seja por disputas orçamentárias. A ausência de institucionalização da complementaridade contribui para a fragmentação e a instabilidade do sistema de proteção social.

Nesse sentido, a institucionalização da complementaridade exige uma mudança de paradigma na cultura administrativa. Requer que os gestores públicos abandonem a lógica setorial, compartimentada e hierarquizada, e passem a atuar de forma colaborativa, horizontal e orientada a resultados integrados. Implica, também, uma valorização da participação social, pois a escuta ativa dos cidadãos e das comunidades é fundamental para identificar necessidades reais, prioridades locais e formas mais eficazes de articular políticas. A participação social, aliás, é ela própria um fator de complementaridade, pois permite construir pontes entre saberes técnicos, experiências populares e demandas sociais.

Outro ponto fundamental é o financiamento. A complementaridade não pode ser construída sem recursos adequados, estáveis e vinculados. O modelo orçamentário tradicional, baseado em dotações por ministério ou por programa, muitas vezes dificulta a articulação entre políticas. É necessário avançar para modelos de financiamento intersetorial, baseados em fundos integrados, consórcios federativos e incentivos à cooperação. No Brasil, algumas experiências – como o Pacto pela Saúde, no início dos anos 2000, e o Programa de Ações Articuladas na educação básica – buscaram caminhar nessa direção, embora com limitações e resultados variados.

A literatura internacional oferece exemplos exitosos da aplicação do princípio da complementaridade. Na Escócia, o modelo de *integrated care* no sistema de saúde articula serviços médicos, sociais e comunitários para oferecer cuidados contínuos a populações vulneráveis, como pessoas idosas e pessoas com deficiência. No Canadá, os programas de *first nations governance* envolvem articulação entre saúde, educação, desenvolvimento econômico e cultura indígena para promover autonomia e bem-estar das comunidades. Na América Latina, experiências como o Sistema

de Protección Social do Chile e o Sistema de Cuidados do Uruguai mostram que é possível construir políticas públicas complementares mesmo em contextos de recursos limitados, desde que haja vontade política e desenho institucional adequado.

No Brasil, experiências como o Programa Bolsa Família (2003–2021) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas) representaram tentativas importantes de institucionalizar a complementaridade. O Bolsa Família, ao condicionar a transferência de renda à matrícula escolar e ao acompanhamento de saúde, buscou articular diferentes políticas em torno de objetivos comuns. Já o Suas, ao organizar a assistência social em rede, com financiamento compartilhado e padronização de serviços, procurou integrar ações anteriormente dispersas. No entanto, ambas as experiências enfrentaram desafios importantes, como descontinuidade política, limites fiscais e dificuldade de coordenação entre entes federados.

Esses exemplos mostram que a complementaridade não é apenas um ideal normativo, mas também uma prática possível, ainda que desafiadora. Para que ela se efetive, são necessárias condições políticas, técnicas e institucionais. Dentre essas condições, destacam-se: 1) liderança política comprometida com a equidade; 2) capacidade técnica para planejamento integrado; 3) marcos legais e regulatórios que incentivem a cooperação; 4) estruturas organizacionais flexíveis e orientadas a resultados; 5) sistemas de informação interoperáveis; e 6) cultura administrativa baseada na colaboração e na inovação.

Finalmente, é importante destacar que a complementaridade não deve ser confundida com 'integração total' ou fusão de políticas. Cada política tem sua especificidade, seu público-alvo e sua lógica de atuação. O objetivo não é anular as diferenças, mas promover a articulação em torno de objetivos comuns. Trata-se de construir convergência na diversidade, alinhamento estratégico e cooperação entre diferentes agentes públicos e sociais.

Políticas públicas complementares como vetores de transformação social

A transformação social não é produto de ações pontuais, setoriais ou fragmentadas. Em sociedades marcadas por desigualdades históricas e estruturais, como o Brasil, a superação das iniquidades exige políticas públicas organizadas em sistemas articulados, sustentáveis e orientados a objetivos de longo prazo. A complementaridade entre políticas públicas, discutida na seção anterior, não apenas melhora a eficiência administrativa ou a gestão pública como também redefine o papel do Estado enquanto agente de justiça social. A complementaridade é, portanto, uma via concreta pela qual as políticas públicas podem se tornar verdadeiros vetores de transformação estrutural, promovendo redistribuição, reconhecimento e inclusão política.

Essa perspectiva exige, antes de tudo, a construção de uma nova cultura de planejamento e gestão pública. Isso significa abandonar o paradigma da política como resposta emergencial e substituí-lo por um modelo de ação estatal baseado em diagnósticos amplos, análise integrada de problemas e pactuação entre setores, níveis de governo e sociedade civil. A transformação social não pode ser vista como resultado acidental ou difuso de políticas isoladas. Ao contrário, ela deve ser o produto deliberado de um projeto nacional que reconheça que os problemas sociais são sistêmicos e que, portanto, as respostas devem ser igualmente sistêmicas.

Nesse sentido, a literatura sobre políticas públicas já identifica a noção de *policy mix* – isto é, o arranjo de diferentes instrumentos e programas para alcançar determinado objetivo coletivo – como uma ferramenta estratégica para lidar com a complexidade dos problemas públicos contemporâneos[19]. No entanto, o desafio não é apenas combinar políticas, mas fazê-lo de forma sinérgica, coerente e

sustentada. É aí que reside o diferencial transformador da complementaridade: ela não se limita à coexistência de políticas, mas promove sua coordenação ativa para ampliar resultados e construir efeitos encadeados ao longo do tempo.

A educação infantil oferece um exemplo paradigmático. Isoladamente, programas de expansão de creches públicas podem ter impacto limitado sobre o desenvolvimento cognitivo das crianças se não forem acompanhados de políticas de alimentação escolar, formação continuada de professores, diagnóstico precoce de deficiências, atenção à saúde mental infantil, segurança no entorno escolar e suporte familiar. Quando essas políticas atuam de maneira coordenada, os resultados são significativamente superiores – tanto em indicadores educacionais quanto em saúde, renda futura e redução da desigualdade de oportunidades. Trata-se de um investimento sinérgico e de longo prazo, com retornos múltiplos para a sociedade.

A política de saúde é outro campo fértil para observar os efeitos da complementaridade. O Sistema Único de Saúde (SUS), ao ser estruturado como um sistema público, universal e descentralizado, criou as bases institucionais para a articulação de ações preventivas, curativas e promocionais em saúde. Contudo, sua eficácia depende do diálogo com outras políticas – como saneamento básico, habitação, educação, mobilidade urbana e assistência social. A Estratégia Saúde da Família (ESF), ao incorporar equipes multiprofissionais e ao territorializar a atenção primária, representa um exemplo concreto de complementaridade em ação. Estudos do Ipea demonstram que municípios com maior cobertura da ESF e com políticas de saneamento integradas apresentam melhores indicadores de mortalidade infantil, vacinação e controle de doenças crônicas[9].

Na assistência social, o Suas estrutura-se como uma rede federativa de serviços, benefícios e programas, articulados por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas). Esses centros funcionam como portas de entrada para a proteção social básica e especial, e sua atuação depende diretamente da articulação com outros setores – como saúde, educação, justiça e segurança pública. A efetividade do Suas, portanto, está vinculada à sua capacidade de complementar políticas e de operar como articulador territorial de direitos. Onde essa articulação existe, os resultados são perceptíveis: redução da violência doméstica, maior permanência escolar, prevenção da institucionalização de crianças e idosos, entre outros.

Esses exemplos indicam que a complementaridade tem uma dimensão territorial decisiva. As políticas públicas são implementadas no território, e é nele que os cidadãos experimentam a ação do Estado. A gestão intersetorial no território é, portanto, uma condição para que a complementaridade se materialize. A experiência dos consórcios intermunicipais, das redes de proteção social localizadas e dos fóruns intersetoriais aponta para a importância de estruturas institucionais que operem no nível local, com capacidade de articulação e adaptação às realidades específicas. A transformação social não ocorre em abstrato – ela se realiza nos bairros, nas comunidades, nas periferias urbanas e nas zonas rurais historicamente negligenciadas.

Outro aspecto fundamental é a governança pública. A complementaridade entre políticas exige arranjos institucionais de cooperação, diálogo e corresponsabilidade. Isso significa que os diferentes órgãos e esferas de governo devem atuar como parte de um sistema, e não como ilhas burocráticas. A experiência brasileira mostra que, quando há vontade política, é possível construir mecanismos de governança integrados – como os pactos intersetoriais, os comitês gestores compartilhados e os planos de ação intersetoriais. O desafio é institucionalizar essas práticas para que não dependam da boa vontade circunstancial de gestores ou de lideranças pontuais.

A participação social também é elemento-chave da complementaridade. Quando os

cidadãos são chamados a participar da formulação, do monitoramento e da avaliação das políticas, o Estado se torna mais responsivo, as políticas se tornam mais ajustadas às realidades locais e os resultados são mais sustentáveis. A criação de conselhos de políticas públicas, conferências temáticas e orçamentos participativos é um exemplo de mecanismos institucionais que podem favorecer a articulação entre políticas, a construção de consensos e a vigilância democrática sobre os rumos da ação estatal. A complementaridade, portanto, é também uma prática cidadã.

Além dos fatores políticos e administrativos, há que se considerar a dimensão avaliativa. A construção de políticas públicas complementares exige metodologias de avaliação capazes de capturar seus efeitos sistêmicos. A avaliação tradicional, voltada a indicadores isolados, muitas vezes ignora os impactos intersetoriais e a sinergia entre programas. Modelos mais sofisticados de avaliação – como análise de redes de políticas, modelos de impacto agregado e abordagens de teoria de mudança – são mais adequados para compreender a complexidade das intervenções complementares. A produção de evidências sobre os efeitos combinados das políticas é fundamental para retroalimentar o planejamento e justificar a alocação de recursos públicos.

Por fim, é importante destacar que a complementaridade não é apenas uma técnica de gestão: é uma escolha política. Optar por políticas públicas complementares é optar por um Estado orientado à justiça social e à inclusão. É reconhecer que os problemas enfrentados pelas populações mais vulneráveis não se resolvem com soluções simplistas ou isoladas. Exigem uma resposta articulada, sustentada e transformadora. Como sintetiza Bresser-Pereira[8], é necessário 'passar de um Estado regulador para um Estado estratégico, capaz de coordenar políticas para o desenvolvimento com equidade'.

Essa mudança de paradigma é especialmente urgente em um contexto global marcado por crises múltiplas – sanitária, econômica, climática, democrática – que ampliam as vulnerabilidades e desafiam a capacidade de resposta dos Estados. A pandemia da covid-19 escancarou os limites de sistemas fragmentados e reforçou a importância de políticas integradas. O combate à fome, ao desemprego, à violência e às mudanças climáticas exige articulação entre políticas sociais, econômicas e ambientais. A complementaridade, nesse cenário, é mais do que desejável: é indispensável.

Considerações finais: da intervenção à transformação

A análise desenvolvida ao longo deste ensaio demonstrou que a complementaridade entre políticas públicas não é apenas uma escolha técnica ou administrativa, mas também uma exigência política, ética e institucional. Em contextos de desigualdades históricas como o brasileiro, onde as condições iniciais de vida determinam em grande medida os destinos sociais, políticas públicas fragmentadas, descontinuadas e descoordenadas são incapazes de produzir mobilidade real, combater iniquidades ou transformar estruturas excludentes.

O ponto de partida foi a conceituação das políticas públicas não como instrumentos neutros de provisão estatal, mas como tecnologias políticas de transformação social. Em seguida, examinou-se a mobilidade social como expressão concreta da justiça distributiva e como critério para avaliar a efetividade das políticas públicas. O relatório da OECD foi usado como evidência empírica contundente da rigidez estrutural brasileira, ao demonstrar que são necessárias até nove gerações para que os filhos das famílias mais pobres atinjam a renda média nacional[2]. Esse dado sinaliza tanto uma falência da promessa meritocrática quanto uma denúncia da ausência de um projeto de transformação sustentado por políticas públicas coerentes e complementares.

Discutiu-se ainda a distinção entre desigualdade e iniquidade, à luz das contribuições de autores como Fraser, Sen, Rawls e Dworkin[17-20], para mostrar que a justiça social requer ações que vão além da redistribuição material: ela demanda reconhecimento, participação e capacitação. A complementaridade, nesse contexto, emerge como a única estratégia possível para enfrentar as múltiplas dimensões da exclusão. Políticas que atuam em silos, sem diálogo entre si, tendem a reforçar desigualdades; políticas que se articulam de modo sinérgico podem gerar impactos duradouros e estruturais.

A seção dedicada à definição de complementaridade apresentou seus fundamentos técnicos, institucionais e normativos. Mostrou-se que a complementaridade não se restringe à integração formal entre programas, mas supõe uma nova lógica de ação estatal: centrada no território, orientada por metas compartilhadas, sustentada por mecanismos de governança e participação, e apoiada por sistemas de avaliação que reconheçam a complexidade das intervenções públicas. A complementaridade, assim compreendida, é tanto meio quanto fim: ela organiza a ação pública e, ao mesmo tempo, orienta sua finalidade transformadora.

Os exemplos empíricos apresentados – da educação infantil à saúde da família, da assistência social às experiências internacionais – demonstraram que a complementaridade é viável, ainda que desafiante. O que falta, muitas vezes, não é conhecimento técnico, mas vontade política e compromisso institucional com um projeto de sociedade mais justo. A complementaridade entre políticas públicas, quando institucionalizada, torna-se um antídoto contra o clientelismo, a fragmentação e a descontinuidade – três das maiores doenças que corroem a ação estatal no Brasil.

Desse modo, mais do que um princípio de gestão, a complementaridade deve ser reconhecida como um fundamento da justiça social. Ela permite que o Estado deixe de ser um mero reparador de danos e se converta em agente de transformação. Exige, para isso, uma reforma profunda das estruturas institucionais, uma cultura administrativa voltada à cooperação e uma cidadania ativa e exigente. Em tempos de crises democráticas e recrudescimento das desigualdades, é urgente retomar o horizonte da transformação8,18. Esse horizonte começa pela construção de políticas públicas que não apenas coexistam, mas, sobretudo, que se reforcem mutuamente – políticas públicas que caminhem juntas, rumo a um futuro mais igualitário, solidário e democrático.

Contribuições de autoria

Guimarães RM (0000-0003-1225-6719)* contribuiu para a concepção, delineamento e análise do manuscrito. Moreira MR (0000-0002-8581-3777)* contribuiu para análise e revisão crítica do manuscrito. ■

Referências

1. Pierson P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. World Polit. 1993;45(4):595-628. DOI: https://doi.org/10.2307/2950710

2. Organisation for Economic Co-operation and Development. A broken social elevator? How to promote social mobility. Paris: OECD Publishing; 2018.

*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

3. Lasswell HD. The policy orientation. In: Lerner D, Lasswell HD, editors. The policy sciences. Stanford: Stanford University Press; 1951. p. 3-15.

4. Dye TR. Understanding public policy. 10th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall; 2001.

5. Howlett M, Ramesh M, Perl A. Studying public policy. Oxford: Oxford University Press; 2009.

6. Hall PA. Policy paradigms, social learning and the state. Comp Polit. 1993;25(3):275-96. DOI: https://doi.org/10.2307/422246

7. Sabatier PA. Theories of the policy process. 2nd ed. Boulder: Westview Press; 1999.

8. Bresser-Pereira LC. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; 1996.

9. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas no Brasil: guia para gestores. Brasília: Ipea; 2017.

10. Wright EO. Approaches to class analysis. Cambridge: Cambridge University Press; 2005.

11. Neri M. A nova classe média. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais/FGV Editora; 2008.

12. Scalon C, Salata A. Uma nova classe média no Brasil da última década? O debate a partir da perspectiva sociológica. Revista Sociedade e Estado. 2011;27(2):387-407. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000200009

13. Esping-Andersen G. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova. 1991;(24):85-116. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006

14. Souza J. A Ralé Brasileira: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG; 2012.

15. Piketty T. Capital and ideology. Cambridge (MA): Harvard University Press; 2020.

16. World Health Organization. Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: WHO; 2008.

17. Fraser N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. Cad Campo. 2005;(13-14):29-52. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v15i14-15p231-239.

18. Sen A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras; 2000.

19. Rawls J. Uma teoria da justiça. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes; 2000.

20. Dworkin R. Sovereign virtue. Cambridge (MA): Harvard University Press; 2000.

21. Santos BS. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. Novos Estud CEBRAP. 2007;(79):71-94. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004

22. Howlett M, del Rio P. The parameters of policy portfolios: verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation. Environ Plan C Gov Policy. 2015;33(5):1233-45. DOI: https://doi.org/10.1177/0263774X15610059

Recebido em 15/12/2025
Aprovado em 28/03/2026
Conflito de interesses: inexistente
Disponibilidade de dados: os dados de pesquisa estão contidos no próprio manuscrito
Suporte financeiro: não houve

Editora responsável: Maria Lucia Frizon Rizzotto, Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), Cascavel (Paraná/PR), Brasil. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7877904356698023 – Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3152-1362 – e-mail: marialuciarizzotto@gmail.com