



**Unidade: Conceitos básicos:  
Estado, Governo, Poder,  
Administração Pública e  
Política Pública**

## Unidade: 1. Conceitos básicos: Estado, Governo, Poder, Administração Pública e Política Pública

---

Os conceitos aqui colocados têm a função de facilitar a sua compreensão. Ao estudar a disciplina você irá formar ou consolidar conceitos sobre o objeto de estudo. Neste sentido é importante conhecer o referencial teórico indicado na bibliografia para conhecer as várias abordagens, e desta maneira facilitar o entendimento e a apreensão do conteúdo. Você verificará uma série de definições sobre o tema abordado. Vale perceber em que momento elas se complementam, ou como se diferenciam, afinal os autores durante a investigação em busca do conhecimento apresentam as idéias desenvolvidas ao longo do processo histórico da humanidade, bem como oferecem a sua reflexão e olhar diante das perspectivas historicamente construídas.

### 1.1. Estado

Ao buscarmos o conceito de Estado percebemos que existem divergências entre as correntes teóricas. Assim optamos pelas definições se seguem para fins do nosso estudo, o que não impede que você pesquise outras formulações nas indicações bibliográficas.

Estado é o espaço maior de ordenamento político, onde se busca a racionalidade (sempre inatingível) do sistema capitalista, por meio de um conjunto, relativamente diversificado, de instituições (Engels, 1966; Burdeau, 1970; Carnoy, 1990).

Para Marx e Engels, o Estado é a ordem jurídica e política que regula um sistema de dominação: do homem pelo homem, segundo Weber, de uma classe por outra. O Estado é o lugar institucionalizado para tratar da gestão e da vida em sociedade. Constitui-se num poder central, supremo e soberano em sua trajetória histórica.

Ao observarmos estas definições percebemos o Estado enquanto organização. Como um conjunto de instituições encarregadas do monopólio do uso da violência. Também há a idéia de que o Estado ao agregar as diversas organizações, se define como uma estrutura política e organizacional formada pelos seguintes elementos:

- Poder político soberano;
- Um povo, organizado em sociedade;
- Um território onde se dá a base física sobre a qual se estende a jurisdição do poder.
- Um governo, através do qual se manifesta o poder soberano do Estado.
- Expressa - se com ordenamento jurídico impositivo, isto é, conjunto das normas e leis.

O Estado é permanente, é parte da sociedade, possui estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade, ao tempo em que dela faz parte. A sociedade, por sua vez, é a fonte real de poder do Estado, na medida em que estabelece os limites e as condições para o exercício desse poder pelos governantes.

É um conjunto das relações sociais de conflito entre classes, grupos em defesa dos seus interesses particulares atuantes num processo histórico.

No Brasil, o Estado foi instituído pela Constituição Federal. É a manifestação do Poder Público, dividido em três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Estes Poderes possuem competências próprias, organizados e agem com independência tendo como base os limites constitucionais.

## 1.2. Governo

**RODRIGUES M. M. A. – (2010)** “Por Governo entendemos o conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupam posições na cúpula do Estado”.

O Governo, por sua vez, é o núcleo decisório do Estado, formado por membros da elite política, os quais estão encarregados da gestão pública. Possui caráter transitório nas democracias, isto é, os que ocupam os cargos governamentais devem, por princípio, ser substituídos periodicamente de acordo com as preferências da sociedade.

### 1.3. Poder

O objeto do nosso estudo é o poder que o homem exerce sobre o homem com fins políticos. Em **RODRIGUES M. M. A. (2010)** – “**Max Weber (1864 – 1920)** poder é a probabilidade de um ator social (a burocracia, por exemplo) levar a sua vontade adiante apesar das resistências que ela enfrenta isto é, mesmo que esteja em oposição à vontade do outro”.

### 1.4. Política Pública

**RODRIGUES M.M.A. (2010)** – “Política pública é um processo que vai além da política social, é um caminho em que os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade.” A política pública aparece na sociedade vinculada ao modo capitalista de produção e reprodução, principalmente, pelo reconhecimento da existência da questão social que permeia as relações sociais, o que conseqüentemente, em seu contexto conduz para a criação de medidas de proteção social.

O conceito de política pública tem as suas variações de acordo com o enfoque teórico adotado e o contexto onde se aplica. Então vale pesquisar e conhecer as várias definições encontradas no âmbito das Ciências Sociais para uma melhor compreensão. Desta maneira, você irá ampliar o seu olhar. Até porque as políticas afetam as nossas vidas em vários aspectos. Para elas são definidos recursos, os quais são pagos pela sociedade, por meio dos tributos, além disto, estabelecem regras para comportamentos e conflitos, ordenam mercados, burocracia e também benefícios.

Na medida em que você der continuidade ao seu estudo irá entender este universo, ou seja, irá começar a discernir a razão de algumas políticas serem adotadas, e outras não. Também entenderá as ações de governo diante de determinados problemas. Você entrará em contato com as causas e conseqüências das decisões públicas. Aprofundar este tema pode ser muito instigante, além de útil no que se refere a sua participação e avaliação, principalmente porque você enquanto cidadão poderá contribuir na atividade de controle social.

### 1.5. Welfare State

É o Estado capitalista regulador, ou intervencionista, ou Estado Social. Possui esta denominação em inglês porque nasceu na Inglaterra sob as condições da Segunda Guerra Mundial. Também é conhecido como a “idade de ouro” das políticas sociais. É a emergência da superação da ótica securitária e a ampliação do conceito para seguridade social, a partir do plano Beveridge (relatório sobre o seguro social e planos afins de Sir William Beveridge).

Pilares do Welfare State (Inglaterra): educação, seguros e saúde.

## 2. O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

Como surgiu o Estado? Vamos olhar para duas hipóteses que você irá encontrar na bibliografia. Uma delas diz que o Estado surgiu de um processo histórico resultado da complexidade da sociedade e da divisão em classes, e que ele foi criado para assegurar o sistema de classes vigente. A outra hipótese menciona que o Estado surgiu de um contrato entre os homens no qual eles renunciam a uma parte da sua liberdade para poderem contar com uma autoridade que, usa a força para manter a ordem, garantir os direitos de propriedade e garantir a execução dos contratos.

As condições para que um Estado exista são as seguintes:

- a) Uma sociedade ordenada em nível nacional;
- b) Uma sociedade organizada com base na relação entre capital e trabalho, com riquezas, bens privados dos proprietários dos meios de produção, que por meio da força de trabalho, produzem mercadorias e geram lucros para estes proprietários;
- c) Jurisdição política por meio da força coercitiva sobre o território e a sociedade com a finalidade de manter a ordem social;
- d) Existência de movimento ético – político contrário à ordem social e política (luta de classes);
- e) O surgimento de teorias e estratégias sociopolíticas reformadoras do capitalismo e do Estado;

f) Excedente econômico crescente e que possa ser socialmente distribuído sem ameaçar a ordem capitalista.

Lembre-se que o Estado enquanto organização criada pela sociedade (seja ela oligárquica, liberal, sócio-democrata, entre outras) baseia-se nos princípios democrático e participativo. É consolidado pela Constituição Federal. Tem como finalidade o interesse público. É o ator norteador das ações e decisões desenvolvidas por meio das funções estatais que culminam nas políticas públicas e regras sociais.

Também é importante compreender que o Estado se diferencia conforme o momento histórico, o contexto sociocultural, portanto não possui um conceito absoluto e universal.

### 2.1. Os Poderes do Estado

O Estado exerce o seu poder por meio da intervenção no ordenamento da sociedade, em ações jurídicas, sociais e administrativas. A ação da Administração Pública possui interface com o exercício do governo.

### 2.2. As Funções do Estado

O Estado tem por objetivo alcançar o interesse público, mediante o uso de poderes conferidos pela ordem jurídica. Estas funções são divididas em legislativa (ou normativa), a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional. Também existem atos, que não se enquadram em nenhuma delas, e que terminam por compor a função política.

- Função legislativa - é aquela função exercida pelo Poder Legislativo por meio da edição de normas gerais e abstratas, que inovam na ordem jurídica e estão subordinadas diretamente à constituição. Dela não fazem parte as medidas provisórias e as leis delegadas;
- Função jurisdicional - é atribuída exclusivamente ao Estado para resolução de conflitos de interesses com força de coisa julgada. É exercida pelo Poder Judiciário, pois, somente suas decisões tornam-se imutáveis (transitam em julgado) depois de esgotados os recursos ou

depois de ultrapassado o prazo para sua interposição. Trata-se de um sistema da jurisdição única, nele todas as matérias podem ser apreciadas, pois é o único poder competente para decidi-las de modo definitivo.

- Função administrativa - é a função que o Estado exerce no interior de uma estrutura e regime hierárquico, e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de serem desempenhados por comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, submissos todos ao controle da legalidade pelo Poder Judiciário. A função administrativa é a única passível de ser exercida por particulares que recebem uma delegação para a prestação de serviços públicos. Ela está presente em todos os poderes, sendo mais utilizada no Poder Executivo.

As funções do Estado permeiam a manutenção da ordem, da segurança interna e a garantia da defesa externa, por isto mantém o aparato de segurança pública constituído por uma força policial e militar pública. Exerce o monopólio legítimo do uso da força ou da coerção organizada.

A manutenção da ordem pelo Estado exige regulamentação jurídica para aplicar as regras estabelecidas para a solução de conflitos, a aplicação da justiça, a imposição de sanções. O Estado estabelece o ordenamento jurídico a partir das relações com a sociedade. Também tem o papel de estabelecer e cobrar tributos e administrar recursos.

### 2.3. Organização do Estado Brasileiro

- **Os Poderes do Estado: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.**

O Estado é uma estrutura política e organizacional dotada de poderes que exerce imperativa e soberanamente. O pensador John Locke, no Segundo Tratado sobre o Governo, menciona que os governos abusivos podem ser dissolvidos sem que a sociedade política - o Estado entre em desintegração. Ele também apresenta reflexões sobre a separação dos poderes, a exemplo de Montesquieu, um teórico mais conhecido. Eles têm o mesmo pensamento a respeito da concentração do poder. Consideram que esta situação pode levar

ao abuso de poder e que o limite para o poder é o próprio poder. Desta maneira é que o poder dividido em partes com atribuições distintas, limites precisos, específicos e independentes servem para coibir os abusos.

O poder Legislativo elabora as leis, aperfeiçoa e revoga. O Executivo aplica as leis e assegura a ordem interna e a defesa externa, além de conduzir as relações internacionais. O Judiciário julga e pune as transgressões às leis e arbitra dissídios da ordem civil, com base na legislação.

No Brasil, a Constituição estabelece que o Poder Legislativo seja exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal (Artigo 44). E que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competências da União (Artigo 48). Ainda, que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (Artigo 76). Ainda estabelece que o Poder Judiciário seja exercido pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais, Tribunais e Juizes do Trabalho, Tribunais e Juizes Eleitorais, Tribunais e Juizes Militares e Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios; O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores possuem jurisdição sobre todo o território nacional.

O Estado no Brasil é Federal. Isto é: República Federativa do Brasil. Tem personalidade jurídica de Direito Público Internacional. A União é a entidade política formada pela reunião das partes, que constitui pessoa jurídica de Direito Público interno. Possui autonomia em relação aos Estados e age com as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados membros, O Distrito Federal e os Municípios também são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e de personalidade jurídica de Direito Público interno. Os territórios não são componentes da federação, eles são descentralização e administrativo - territorial da União, também denominados de autarquias territoriais.

#### **2.4. O Papel Social do Estado**

O Estado é oriundo da Sociedade. É um fenômeno histórico, não possui neutralidade e nem é pacífico. É um conjunto de relações sociais, fruto do processo histórico e das forças sociais, nascidas dos grupos de interesses.



Possui em seu contexto, dinâmica e mudanças nas relações sociais e na estrutura da sociedade.

BRAVO, M.I.S. e PEREIRA, P. A.P. (2008), p. 26. – “No capitalismo, a política social é um dos principais meios pacíficos de regulação de vida coletiva, ao lado das leis, da propaganda, das honrarias, dos louvores e do apelo a valores morais”.

Então é possível compreender que a vida em sociedade é permeada pelos conflitos entre os interesses individuais e coletivos. Nesta luta as pessoas buscam formas de organização e regulação social.

MARSHALL. (1963) p. 291 – “A conquista dos direitos civis, sob o princípio da liberdade individual, marcou o século o século XVIII. Os direitos políticos, sob o princípio da liberdade política, foram à conquista do século XIX. Os direitos sociais, sob o princípio do bem – estar social vem marcando o século XX”.

Como estas questões surgem neste cenário? Na sociedade europeia, no século XIX, com o avanço dos movimentos populares socialistas, aparecem muitos questionamentos sobre o papel do Estado. O dilema em perspectiva de que a pobreza e a riqueza são partes do mesmo sistema, e que os problemas sociais são decorrentes desta forma de organizar a sociedade. Então entra em cena o debate sobre a questão social. De um lado estavam os socialistas lutando por um progresso social, através do socialismo contra a economia de mercado, e de outro, os reformistas destacando a produtividade do sistema capitalista. Estes defendiam a intervenção do Estado nas ações do mercado. Os conservadores por outro lado demandavam apoio e estímulo ao mercado e prestação de serviços sociais as pessoas incapacitadas de trabalhar.

Neste período já se iniciava a idéia de que os problemas sociais deveriam fazer parte das ações do Estado. Época em que a questão social encontra espaço para se institucionalizar em resposta a formas de exploração do trabalho e exclusão social. Assim se iniciam o movimento relacionado à institucionalização da proteção social.

Já era usual nos séculos XVIII e XIX a proteção do Estado na economia interna, por meio de políticas protecionistas. É sabido que desde esta época os

Estados europeus (Áustria, Prússia, Rússia, Espanha) já praticavam a busca do bem-estar, de forma assistencial, em estruturas de poder patrimonialista.

A Inglaterra, onde nasceu o capitalismo moderno já defendia a necessidade do Estado atuar na educação dos cidadãos. Somente no século XX é que foram aprovadas medidas para um seguro nacional de saúde.

A partir da Primeira Guerra Mundial o estado se torna mais atuante quanto a intervir na economia, tanto na produção (indústria bélica) como na distribuição (gêneros alimentícios e sanitários) de bens. A crise de 1929 provocou o aumento da atividade social do Estado devido às tensões sociais, inflação e desemprego. O objetivo era proteger o emprego e evitar a penúria das condições de vida dos trabalhadores.

Assim, o Estado Social é compreendido como a adaptação do Estado às condições sociais e econômicas da civilização industrial e pós - industrial. A partir de 1936, Keynes, preocupado em compreender a crise de 1929-1932 (A grande Depressão) defendeu a intervenção do Estado com a perspectiva de estimular o sistema de produção, em sua obra **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (1936)**, a qual vai ao encontro da concepção do Estado de Bem Estar. Sua teoria apresenta a conexão entre Estado e Sociedade. O Estado passa a orientar e controlar e orientar o sistema econômico com a preocupação de racionalizar os impactos dos meios de produção e dos critérios de redistribuição de rendas.

## 2.5. O Governo

O Governo é o conjunto de órgãos e atividades exercidas no sentido de conduzir politicamente o Estado, definindo suas diretrizes supremas. É diferente da Administração Pública em sentido estrito, que tem a função de realizar concretamente as diretrizes traçadas pelo Governo. Portanto, enquanto o Governo age com ampla discricionariedade, a Administração Pública atua de modo subordinado.

Governar é "controlar, comandar, dirigir, conduzir". Quem está no Governo sempre exerce o poder político. O poder de um chefe de Governo (presidente eleito) é legítimo e institucionalizado.

PEREIRA, L. C. B. – “**A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**”. Em: Lua Nova, n. 45, 1998; pp. 49 – 95. “Por governabilidade, entendemos a capacidade política que os governos têm para intermediar interesses e, efetivamente, governar. O incremento da governabilidade depende da legitimidade do governo perante a sociedade e da adequação das instituições políticas para a intermediação de seus interesses”.

No Brasil o sistema de governo adotado pela Constituição de 1988 e confirmado pelo plebiscito de 1993 é o presidencialista: o chefe de estado também é o chefe de Governo e, portanto, da Administração Pública.

Existem três formas de Governo:

a) presidencialismo: escolhido pelo voto (direto ou indireto) para um mandato pré-determinado;

b) monarquia: escolhido geralmente pelo critério hereditário, sua permanência no cargo é vitalícia - o afastamento só pode ocorrer por morte ou abdicação. A monarquia pode ser absoluta, em que a chefia de Governo também está nas mãos do monarca; ou parlamentarista, em que a chefia de Governo está nas mãos do primeiro-ministro;

c) anarquia: ausência total de Governo.

## 2.6. A Administração Pública

Administrar significa prestar serviço, executá-lo, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil, além de elaborar um programa de ação e executá-lo.

Há ainda outra distinção que os autores costumam fazer, a partir da idéia de que administrar compreende planejar e executar:

A Administração Pública refere-se a uma realidade menos abrangente que o Estado. A ação administrativa é quem desempenha o papel de conquistar os meios para o reforço do poder do Estado. Também oportuniza o exercício do poder governamental.

Vale ressaltar que a administração pública coloca os atos do governo em execução, conforme a competência de cada órgão e de seus agentes, com maior ou menor autonomia. Trata-se de atividade neutra vinculada à norma técnica ou a lei, com conduta hierarquizada.

Uma atividade que visa o bem comum da sociedade, porque gerencia os bens e interesses da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, de acordo com os princípios do direito e da moral.

### 3. ANÁLISE HISTÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ESTADO NO BRASIL

A história é um excelente lugar para se visitar quando estudamos. Nesta visita iremos perceber que também no Brasil o Estado nasceu sob a violência. Veio pelas caravelas portuguesas e espanholas. A relação entre governantes e governados surge de uma invasão. Os nativos foram submetidos ao trabalho forçado, à outra cultura pela dominação. Inicialmente pela caça aos indígenas e posteriormente com a escravização dos nativos da África. Assim é preciso compreender o Estado na sua concepção em relação ao poder, ou seja, a expressão da capacidade de domínio. Você sabia que nesta época Voltaire se refere aos nativos do Brasil como ocupantes da escala mais inferior da humanidade?

Desta maneira é possível compreender que o Estado no Brasil nasceu da vontade estatal da Coroa Portuguesa no seu processo de expansão mercantil, o que conseqüentemente gerou as formas de produção de mercadorias, no desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

#### 3.1. As Relações do Estado – Sociedade no Brasil

No Brasil, a partir de 1930 o Estado passa a se deparar com as relações de forças entre atores sociais presente e intensificada após a Segunda Guerra Mundial.

##### • **Momentos Históricos Importantes - Desenvolvimento do Estado**

- autoritarismo nos anos 1920-1930 – Estado Liberal;
- nacionalismo nos anos 1940-1950;
- desenvolvimentismo nos anos 1950-1960;
- nacionalismo - integracionista nos anos 1970

- movimentos sociais, sobretudo de cunho militar, desde o tenentismo dos anos 1920-1930, até o movimento político-militar vitorioso em 1964.

### 3.2. Estado e Regulação Social

A ação reguladora do Estado torna-se importante diante das crises do capital. Uma maneira de reduzir o desemprego, por meio do seguinte raciocínio: investimentos = empregos = renda = consumo = demanda.

- Características das relações entre Estado e Sociedade
  - Tensão entre o individual e o coletivo;
  - Interesse particular e interesse geral;
  - negócios privados e negócios públicos;
  - classe social e nação.

Os modos de enfrentamento da questão social, determinados pelo confronto de forças no cenário sociopolítico, culminaram nas políticas sociais.

Fatores facilitadores da regulação estatal:

- a) Adoção da política keynesiana com o objetivo de criar pleno emprego;
- b) Crescimento econômico num mercado capitalista liberal;
- c) Criação de políticas e serviços sociais para criar demanda e aumentar o consumo;
- d) Acordo político entre partidos de esquerda e direita entre capital e trabalho.

### 3.3. Modelos de Estado de Bem Estar Social

O Estado de Bem Estar é a terminologia adotada no Brasil resultante da tradução da expressão “Welfare State”. Com menos freqüência também se utiliza a terminologia “Estado – providência para designar a ação social do Estado, sendo que este termo tem origem na França. A Alemanha utiliza o termo “Estado Social” oriundo no período “bismarkiano”. Importante ressaltar que os termos utilizados em cada país revelam a sua historicidade.

Otto Von Bismark para o seu entendimento era um chanceler alemão que no período representou a primeira intervenção do Estado nas relações de trabalho industrial na Alemanha implantado no período de 1883 – 1889.

O Estado de bem – Estar vinculado ao capitalismo surge com a responsabilidade de oferecer a garantia mínima de um padrão de vida para os cidadãos. Interfere na economia e também na rede de serviços de assistência social, com base em níveis extremos de pobreza. Pratica as seguintes ações: a) regulamentação das atividades privadas de indivíduos e empresas; provisão de serviços sociais em dinheiro ou em espécie.

No período em que o Estado de bem Estar floresce, o mundo vivia em desenvolvimento econômico e com a aceitação quanto a intervenção do Estado no que se refere à promoção do crescimento econômico e o econômico e o bem estar social.

- Características importantes para a existência do Estado de Bem Estar
  - Existência de excedentes econômicos passíveis de serem realocados pelo Estado para atender as necessidades sociais;
  - Base teórica Keynesiana;
  - Centralização governamental com aumento da capacidade administrativa do Estado.

Os diversos autores estudados apresentam alguns modelos de Estado de Bem Estar. Em muitos casos verificamos que utilizam de terminologia diferente para dar nomes aos mesmos modelos.

- Modelo Liberal – Neste, a política social é seletiva. A assistência social é prestada aos pobres. A ação estatal é justificada pelo suprimento das insuficiências do mercado. Utilizam duas formas de estímulo ao mercado. Ativas – medidas em favor do seguro privado e Passivo – contenção dos serviços sociais, retorno ao trabalho. Um modelo que busca proteger os indivíduos para que possam desfrutar das suas capacidades pessoais e de seus bens, para negociá-los no mercado.
- Modelo conservador - O Estado se apresenta como provedor da previdência privada e dos benefícios. Os benefícios dependem do trabalho, renda e contribuição prévia compulsória. Também é denominado meritocrático e corporativo porque os benefícios são vinculados as categorias de trabalhadores.
- Modelo Social – Democrático – Este modelo se utiliza dos princípios da universalidade, da solidariedade e da igualdade. Busca assegurar os benefícios básicos e iguais para todos independentes de contribuições prévias. Possui medidas de proteção social com caráter redistributivo.

É preciso citar conforme BOSCHETTI, I. e BEHRING, E.R. **Política Social fundamentos e história** (2006) p. 86 – “Ao Keynesianismo foi agregado o pacto fordista – produção em massa para o consumo da massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. O fordismo, então, foi bem mais que uma mudanças técnica, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais”...

Você percebe que estudar o assunto é como montar um quebra cabeças? Na medida em que as partes se complementam é possível compreender como o Estado atual foi constituído.

### 3.4. O Estado de Bem Estar no Brasil

No Brasil o Estado de Bem Estar surge de maneira conservadora. Sua Função principal era coibir o movimento dos trabalhadores. As políticas Sociais eram fragmentadas e emergencialistas.

RODRIGUES, M. M. A. – **Políticas Públicas – Publifolha** – 2010 – “A partir da década de 1930, a regulamentação do trabalho assalariado se traduziu na promulgação de diversas leis referentes às condições de trabalho e à venda da força de trabalho, e medidas de centralização das ações estatais tiveram o sentido de propiciar a integração da economia nacional e organizar a burocracia do Estado”.

Este caminho de desenvolvimento do Estado de Bem Estar levou a instituição de um Welfare State no Brasil de caráter autoritário e conservador.

#### **Política Social Brasileira: marcos**

- 1891 - Proibição ao trabalho de menores de 12 anos
- 1907 - Reconhecimento dos Sindicatos
- 1911 - Dep. Estadual do Trabalho em São Paulo
- 1919 - Lei dos Acidentes do Trabalho
- 1923 - Criação do Conselho Nacional do Trabalho
- 1923 - Lei Eloy Chaves
- 1925 - Lei das Férias Remuneradas
- 1937 - Proibição de greves e lock-outs
- 1937 - Seguro contra a velhice, invalidez e acidentes de trabalho
- 1940 - Instituição do Salário Mínimo
- 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho – CLT
- 1945 - Criação do Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço social do Comercio (SESC), Legião Brasileira de Assistência (LBA)
- 1960 - Lei Orgânica da Previdência
- 1964 - Criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)
- 1966 - Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)
- 1967 - Criação do Fundo de Garantia por tempo de Serviço



(FGTS)

1968 - Reforma do Ensino Superior

1971 - Diretrizes e Bases da Educação

1973 - Estatuto do Trabalhador Rural

1974 - Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)

1975 - Lei 6226: contagem recíproca do tempo de serviço público e privado

1975 - Sistema Nacional de Saúde

1975 - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

(FUNRURAL)

1975 - Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS)

1979 - Decreto-Lei nº 1910 – Previdência: Aumento das Aliquotas

1980 - Sucessão de decretos sobre Reajustes Salariais

1985 - Emenda João Calmon: Verbas para a Educação

1986 - Criação do Seguro Desemprego

1986 – Extinção do BNH

1986 - “Pacote” do Menor

1988 - Nova Constituição Federal

1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

1991 - Lei orgânica da Saúde

1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

1996 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação (LDB)

1998 – Reforma da Previdência Social

Fonte: Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais – Capacitação em Serviço Sócio e Política Social – CFESS – ABEPSS – CEAD/NED – UNB (2000)

Agora você poderá dar continuidade a pesquisa dos destes marcos estabelecidos pelos autores até a atualidade. Poderá ser um ótimo exercício. A

busca de informação gera conhecimento. Lembre-se disto.

## O Welfare State no Brasil

No Brasil, no início do século XX, em meados de 1907, já se iniciava a organização sindical, com o reconhecimento do direito de livre organização sindical. Você viu este item citado nos marcos da Política Social Brasileira.

No caso brasileiro, desde a década de 1930 o Estado assumiu uma função central na economia, seja através do ingresso direto na atividade econômica, como produtor, ou como promotor direto do desenvolvimento, segundo o modelo de substituição das importações.

Em proporção muito inferior, também assumiu funções sociais, com a política de proteção ao trabalho, através da CLT e, mais tarde, com algumas políticas de saúde e de educação pública, ou até mesmo de habitação. Entretanto, durante a maior parte do tempo, a maioria das políticas sociais brasileiras esteve restrita aos que possuíam empregos formais, descaracterizando a dimensão universalista típica do Estado de Bem Estar.

De 1930 a 1943 – Políticas Sociais criadas de cima para baixo num contexto de governo populista. São criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões, consolida-se a legislação trabalhista (CLT), regulação de políticas na área de saúde e educação. Vale ressaltar que as estruturas das relações entre o Estado e os trabalhadores eram realizadas dentro da linha patrimonialista, corporativista e principalmente cooptada pelo Estado. Forte centralização de recursos na área federal. Período importante e de repercussão no país – a mudança da correlação de forças no interior das classes dominantes, com conseqüências positivas para os trabalhadores.

De 1945 a 1964 – Época da democracia populista, com turbulências econômicas, políticas e sociais. Um movimento operário e popular fortalecido com agenda de reivindicações. Por outro lado, intensificação da luta de classes. Ênfase na estrutura corporativa com a criação de empresas públicas e mistas com características excludentes e foco no desenvolvimento urbano e modernização do país. Houve inovação nos campos da educação, saúde, assistência social e habitação popular. Em 1964 – o Golpe que instaurou a

ditadura por 20 anos, período de modernização conservadora, com conseqüências para a política social.

A partir de 1970 – 1975 - Tendências a universalização do sistema, com características, institucional e redistributiva, com o conseqüente reforço em seu caráter meritocrático – particularista. Importante lembrar que nesta década ocorreu a crise no Estado de Bem – Estar Social. Agravamento do desemprego, introdução de técnicas capital-intensiva e poupadoras de mão – de – obra, alta dos preços da matéria prima, queda no volume do comércio mundial, expansão do crédito associada à inflação, endividamento público e privado.

A década de 1980 – Período de forte recessão econômica, forte centralização política e financeira no âmbito federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e característica clientelista no uso das políticas sociais. Crescimento industrial, aumento da exclusão social, agravamento das desigualdades sociais, precariedade do sistema educacional. Incremento da atividade partidária e sindical, intensificação da participação popular no processo eleitoral, retração e desmantelamento das políticas, movimento pelas eleições diretas, nascimento do PT (Partido dos Trabalhadores), surgem as centrais sindicais, a promulgação da Constituição Federal consolidando conquistas. Surgem pressões para uma reconfiguração do Estado capitalista.

De 1990 a 1994 – Tivemos um governo com sintonia com as metas do chamado Consenso de Washington em torno do ideário neoliberal, Impeachment de Fernando Collor, implementação do Real, abertura da economia para o mercado internacional, inovações nas políticas sociais com a descentralização do processo decisório e a ampliação dos canais de participação social pelos Conselhos Municipais, redução do estatismo pelas privatizações, universalização do acesso aos serviços de proteção, focalização e apoio político aos programas de Renda Mínima, Benefício de Prestação Continuada.

Só recentemente, com a Constituição de 1988 - e em algumas áreas específicas, como a de educação e de saúde - é que foram efetivamente implementadas políticas sociais universalistas.

Em período recente o incremento - RODRIGUES, M. M. A. – Políticas Públicas – Publifolha – 2010 “dos programas Bolsa Escola e Bolsa Família – atualmente oferecido a mais de 11 milhões de famílias com renda per capita de R\$120,00/mês.

Conseqüências:

- Ineficiência e ineficácia dos programas sociais;
- Altos- custos de implementação e administração do sistema,
- Ausência de avaliação;
- Distanciamento entre formuladores e executores dessas políticas e beneficiários.

- **Welfare State e neoliberalismo**

Primeiro é importante entender que as idéias neoliberais foram difundidas logo após a Segunda Guerra Mundial. O seu propósito era ir contra o keynesianismo. Só não foi em frente neste período porque houve um forte crescimento imposto pela economia regulada entre 1945- 1970.

BOSCHETTI, I. e BEHRING, E. R. – **Política Social fundamentos e história**. P.125 – “o período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969 – 1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado Social e o “consenso” do pós-guerra, que permitiu a instituição do Welfare State”. Segundo as autoras a recessão do período foi um excelente terreno para estas idéias avançarem.

Este ideário considerava que a crise era resultado do poder dos sindicatos, do movimento operário e dos gastos sociais do Estado que conseqüentemente levava ao processo inflacionário. Seus argumentos pregavam que o déficit estatal era algo negativo para a economia, pois absorvia a poupança do país, além de diminuir as taxas de investimento. Para isto propunham a redução do déficit público. Consideravam que a intervenção estatal na regulação das relações do trabalho era perniciosa e que impedia a criação dos empregos e o desenvolvimento econômico.

Com isto as idéias neoliberais têm sustentação hegemônica na década de 1980.

Confira seus efeitos:

- Aumento do desemprego;
- Destruição de postos de trabalho;
- Redução dos salários devido a oferta de mão de obra;
- Redução dos gastos com as políticas sociais.

Estas tendências não se alteraram na década de 1990 com a crescente e contínua sobrecarga de aumento de impostos para a classe trabalhadora e a redução de gastos com política pública. Não houve o esperado crescimento econômico, bem como aumentou o nível de desigualdade social. Esta situação gerou mudanças na organização do trabalho, com a necessidade de realizar reconfigurações nas políticas sociais. Assim começaram a expansão dos programas de transferência de renda.

• Características principais dos programas de transferência de renda:

- Ausência ou baixa renda;
- São complementivos/e ou substitutivos aos salários;
- com abrangência nacional;
- Regulamentados em lei nacional;
- Os beneficiários devem estar acima dos 18 anos e comprovar cidadania ou residência legal no país;
- Os beneficiários devem se disponibilizar para inserção em atividade econômica/e ou social em atividade de qualificação profissional ou de trabalho;
- O financiamento e a gestão é compartilhado entre o governo federal, estados e municípios.
- São permanentes e possuem critérios objetivos.

Esta década trouxe em seu bojo a instituição do Plano Real, em 1994 (Fernando Henrique Cardoso). Foi um período de desmonte do Estado em função da lógica do capital, com a elevação dos juros, recessão e desemprego. Este governo com características reformistas, item do nosso estudo que você verá com maior detalhe na próxima unidade, o que dará a oportunidade de melhor compreensão do seu estudo.

DRAIBE, S. (1988) – apresenta pontos importantes quanto aos caminhos tomados pelas políticas sociais no Brasil.

- “Descentralização político- institucional: é o espaço de discussão de políticas públicas com a população”. Segundo ela nem sempre estes espaços são democratizados e o que prevalece é o comportamento arbitrário, além de uma tendência em reduzir as despesas;

- “O social: a elevação do grau de participação popular em todos os níveis de todos os processos de implantação das políticas sociais”;

- “Setor privado/lucro: setor privado/sem lucro: é uma tendência de mudança nos modos de gerir os bens e serviços sociais. Alteram-se as relações entre Estado e mercado público e o privado, assim como, os sistemas de produção e consumo dos equipamentos sociais. Pode ocorrer uma desresponsabilização do Estado”.

- “distribuição de produtos/bens “in natura” a população pobre: é o fortalecimento do assistencialismo”.

- “renda mínima: o valor proposto não garante plena cidadania aos indivíduos”.

Esta fase dá ênfase aos programas sociais, com três pontas principais: focalização, privatização e descentralização. O que é isto? Na verdade é o ato de desuniversalizar e assistencializar as ações com o corte de gastos e conseqüente contribuição para o equilíbrio financeiro da gestão pública. Trata-se de política residual, que resolve apenas o que o não pode ser afrontado pelo mercado e sociedade. Então combinam a renda mínima com a solidariedade das organizações da sociedade civil. Um ciclo perverso no qual o trabalho é algo que saiu de cena. É mínima para não desestimular o beneficiário para o trabalho. E assim o ciclo se repete.

Estas questões são facilmente compreendidas quando você desvenda a lógica do capital. Então, qual é a lógica do capital? Lucros, ou seja, a extração da mais valia a partir dos processos de trabalho e a valorização que, integram a formação do valor das mercadorias, que se organiza na esfera da circulação das forças produtivas.

Vale destacar que nesta década foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, com a finalidade de regulamentar a Constituição. Ela coloca a Assistência Social como um dever do Estado e um direito do

cidadão. No período foi implementada a política de mínimos sociais, por meio dos benefícios continuados de um salário mínimo para os idosos e pessoas com deficiência com renda familiar de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo per capita. Neste contexto foi extinta a Legião Brasileira de Assistência – LBA, o Instituto Nacional da Previdência Social – INPS e o Instituto Nacional Assistência Médica Previdência Social – INAMPS, sendo criado o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.

A política de reformas de Fernando Henrique Cardoso teve três eixos básicos:

- abertura da economia para capitais internacionais com eliminação dos monopólios estatais, privatizações, redução dos direitos sociais com a desregulamentação das leis trabalhistas.

A situação era de crise e com ela a submissão ao Fundo Monetário Internacional, o que ocasionou a perda de autonomia do país. Um modelo político que favoreceu o mercado, e a especulação. E por outro lado reduziu o papel do Estado e afetou negativamente os trabalhadores. Isto tudo com uma crise fiscal que permeava o período.

Na continuidade de nossos estudos é possível esclarecer que as atividades do Estado não gera riquezas. O que ele faz? Ele pega recursos dos empreendimentos produtivos, ou seja, da atividade privada. Agora se a crise está instalada, o investimento se reduz o que afeta a arrecadação do Estado. Esta é a crise fiscal, isto é, o Estado não consegue recursos para os seus gastos e também tem dificuldade em gastar até o limite da sua arrecadação.

Desta maneira, quem sofre as conseqüências é a sociedade – com as deficiências do Estado em responder as demandas por escolas de qualidade, saúde, segurança pública, estradas precárias, etc. na prestação de serviços públicos de péssima qualidade. Situação que gera na sociedade desconfiança e insatisfação em relação aos governantes, o que impacta nas soluções dos problemas.

Ainda no governo do Fernando Henrique Cardoso, houve a reforma da Previdência Social desrespeitando o quesito dos direitos adquiridos. Introduziu a taxação dos Inativos, bem como o fator previdenciário que penaliza trabalhadores com idade abaixo das expectativas estabelecidas pela lei.

Assim começa a ser instituído uma prática que pretende estimular as pessoas a se sustentarem pelo trabalho e não pelos benefícios, mesmo quando não se tem emprego. Surgem os trabalhos temporários, voluntário e sem garantia de direitos. É a substituição da previdência de acesso universal na saúde pelo modelo de capitalização e cobranças de serviços. O que é o modelo de capitalização? É o pagamento da aposentadoria por meio de um fundo individual, aplicado em instituições financeiras que retribuem as contribuições conforme o rendimento das aplicações, após um período de anos combinado com a idade, com taxa de administração do fundo. Este sistema se você analisar favorece banqueiros e especuladores.

Referente aos Programas de Transferência de Renda - SILVA, M. O. S. e YAZBEK, M. C. e GIOVANNI, G. – **A política Brasileira no século XXI A prevalência dos programas de transferência de renda. P. 15** – “Trata-se de transformações geradoras de um profundo rearranjo do mercado capitalista, cuja manifestação são os processos de Globalização e Regionalização dos Mercados, com concentração cada vez maior do capital, orientados pela internacionalização da economia, sob a hegemonia do capital financeiro”.

Esta situação requer posicionamento do Estado para a proteção do trabalhador que passa a viver em situação de precarização do trabalho, numa condição de desemprego estrutural, o que certamente amplia a pobreza. Com impacto nos processos de mudanças sociais. Há de se lidar com esta realidade, de maneira a questioná-la e assim conduzir estudos para novas questões sociais.

Com o declínio do Welfare State não ocorreu mais por parte do Estado a garantia de uma sociedade do pleno emprego e de bem estar social. Atualmente a sociedade vivencia uma realidade onde um maior número de pessoas estão desempregadas, ou em subempregos, sofrendo instabilidade e sem seguro social, e pior sem auxílio social. O sistema não consegue suprir a necessidade.

A idéia de Programas de Transferência de Renda tem ocupado a agenda de governo, desde 1991, com a Instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. Assim é desenvolvida outras iniciativas de programas nos municípios, Estados e do Governo Federal, à implantação de um programa unificado, o Programa Renda de Cidadania, em 2004.



Vale refletir que os sistemas de proteção social implicam em transferência de recursos sociais, traduzido em esforço ou trabalho, bens e serviços, ou mesmo dinheiro. A redistribuição segue os seguintes fundamentos: tradição, mercado ou a autoridade pública. A predominância é para a participação do Estado como provedor, produtor, gestor e regulador.

De uma maneira geral o eixo do sistema de proteção atende a Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Previdência e Assistência social.

Questões importantes para os sistemas de proteção social: Quem será protegido? Como será protegido? Quantidade de proteção? As respostas irão determinar o modelo de proteção social.

O Brasil tem um histórico de sistema de proteção fragmentado, eventuais e descontínuo. Os programas sociais de nosso país têm um caráter compensatório, contribui pouco para amenizar a pobreza. Por outro lado é um sistema corroído pela demagogia, corrupção e clientelismo político.

É preciso situar o Brasil num contexto de mundo, iniciado na década de 1980, onde este processo relacionado a globalização, enfraquecimento do Welfare State e início dos Programas de Transferência de renda ocorria de maneira simultânea e conforme a historicidade de cada país, com as suas indiossiocracias e peculiaridades.

Uma conjunção com as transformações tecnológicas, em especial nas telecomunicações e microeletrônicas. Em um cenário internacional, no qual muitas das disputas ocorrem com outros atores sociais que não o Estado, por exemplo, as ONG's, os movimentos étnicos, as corporações transnacionais, os agentes do sistema financeiro internacional. Vivemos a complexidade, as quais suscitam novas questões.

Atualmente, neste quadro ocorre a interdependência das nações. Os Estados nacionais possuem menor poder regulatório. São vulneráveis as corporações transnacionais, desde aos empreendimentos legítimos ao que é pior: o crime organizado. Tudo isto dificulta a tomada de decisão, o controle do fluxo financeiro e comercial, bem como decidir a política de ordem macroeconômica.

Outra característica da atualidade é a questão dos blocos econômicos, exemplo: União Europeia, Mercosul e o Nafta, os quais tem papel de destaque nas relações, o que dificulta a gestão interna.

O Estado tem importantes mudanças sendo realizadas no seu papel, nas relações com a sociedade e com os atores externos. A função de provedor direto de bens e serviços sociais está comprometida.

O que se tem previsto para o século XXI é cada vez mais privatizações, participação reduzida na economia. Ele será regulador e transferidor de recursos, mas com certeza não será executor. A não ser as funções relacionadas aos direitos humanos, questões éticas e atividades que não tem como ser recompensadas no mercado pela cobrança dos serviços.

Qual é então o papel do Estado?

- Assegurar direitos do cidadão e do consumidor;
- Estimular o desenvolvimento auto-sustentado;
- Incentivar a competitividade do setor privado;
- Conduzir para a busca de padrões elevados na qualidade de bens e serviços oferecidos pelo mercado.
- Coibir as práticas ilegais na busca do lucro econômico.

As relações do Estado com a sociedade civil organizada mudaram. Instituições como sindicatos, ONG's, associações civis, entidades filantrópicas e etc., são parceiras e na verdade devem compartilhar as responsabilidades com o Estado por serem organizações de interesse público e ligadas ao Estado, de maneira a melhor contribuir com as necessidades das pessoas e assim cumprir sua tarefa, uma vez que se trata da sua razão de existir.

São elas que possuem recursos estratégicos, especificidade e acesso a clientela, experiência com os problemas a serem solucionados conforme a área de atuação. A verdade é que agora estamos diante de uma nova configuração que pede estudo, reflexão e novas proposições.

## Referências

---

- CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CHIAVENATO IDALVERTO. **Administração Geral e Pública**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- MONTANO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao Padrão Emergente de Intervenção Social**. 2. Ed. São Paulo; Cortez, 2003
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado Para a Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- PIRES VALDEMIR. **Orçamento Participativo**. São Paulo: Manole, 2001.
- RICO ELIZABETH DE MELHO; RAICHELIS RAQUEL. **Gestão Social Uma Questão em Debate**. São Paulo: IEE-PUC Sp, 1999.
- BEHRNG ELAINE ROSSETTI; BOSCHETTI IVANETE. **Política Social Fundamentos e História**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- BRAVO MARIA INES SOUZA; PEREIRA POTYARA A.P. **Política Social e Democracia**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- DURÃO JORGE E S. **Política de Assistência Social**: São Paulo: Cortez, 1998.
- RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1998.
- RICO ELIZABETH DE MELO (ORG.). **Avaliação de Políticas Sociais – Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez, 1998
- SIMÕES CARLOS. **Curso de Direito do Serviço Social**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- VITALE, D. **Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002)**. São Paulo Instituto Polis, 2004
- RODRIGUES, M. A. **Políticas Públicas** São Paulo: PubliFolha, 2010
- MOREIRA, M. R.; FERNANDES, F. M.B; SUCENA L. F.M – **A avaliação de políticas sociais no contexto da reforma gerencial do Estado: contribuições para o debate metodológico** - SER SOCIAL, Brasília, N. 14, p. 45-75, jan./jun. 2004

MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

CARNEIRO, C.B.L e COSTA, B.L.D. – **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004

**Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais – Capacitação em Serviço Sócia e Política Social – CFESS – ABEPSS – CEAD/NED – UNB (2000) – Volumes I, II e III.**

#### **Artigos/ Sites:**

PEREIRA, J. M. – **Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA, e União Européia**. – disponível em <http://www.scielo.org/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>

PEREIRA, B. - **Nação. Estado. Estado - Nação**-Março18.pdf – disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21>.

NASCIMENTO, E. P. - **Estado e Sociedade no Brasil: Novos Padrões de Relacionamento?** – disponível em <http://www.cjf.jus.br/revista/seriemon04.htm>

MOREIRA, A. M. F. – **Estado, Governo e Administração Pública** – disponível em

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/283367/artigos-estado-governo-e-administracao-publica> Alexandre Magno Fernandes Moreira; **Estado, Governo e Administração Pública**

**Responsável pelo Conteúdo:**

Prof. Eduardo Athayde



*[www.cruzeirosul.edu.br](http://www.cruzeirosul.edu.br)*

*Campus Liberdade*

*Rua Galvão Bueno, 868*

*01506-000*

*São Paulo SP Brasil*

*Tel: (55 11) 3385-3000*