

# POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Dora Sugimoto

GESTÃO E NEGÓCIOS

# POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Dora Sugimoto

GESTÃO E NEGÓCIOS



## **Autora**

**Dora Sugimoto**

Bacharel em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP), possui Especialização em Gestão Pública e Sociedade, curso lançado em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Universidade Federal do Tocantins (UFT). Em 1991, fez o Curso de Formação de Formadores – Instituto Cajamar – SP. Em 2002, fez o Curso de Gestor Social – Universidade Estadual da Bahia/Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia e, em 2007, cursou Desenvolvimento Territorial a Distância, promovido pelo Ministério da Integração Nacional – Secretaria de Educação (SeaD/UFSC). De 1998 a 2003 foi Coordenadora do Núcleo de Economia Popular/Grupo de Economia Popular de Vitória da Conquista – BA. No Ministério do Meio Ambiente (2003 – 2011), esteve na Assessoria Parlamentar do Gabinete da Ministra – ASPAR. Em 2013, foi vice-presidente da Trilha Mundos Cooperativa de Projetos e Serviços de Brasília. No mesmo ano, foi consultora da Organização dos Estados Americanos – OEA para a 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – 4ª CNMA, acompanhando as Conferências nos estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Rio de Janeiro e Distrito Federal. Foi membro da equipe técnica da 4ª Conferência Nacional do Ambiente. De junho a julho de 2014 foi supervisora no Conjunto Nacional do Posto de Atendimento ao Turista do Programa Embaixadores do Turismo do DF UNESCO/SETUR Copa FIFA 2014.

## **Design Instrucional**

NT Editora

## **Projeto Gráfico**

NT Editora

## **Revisão**

Priscilla Maria Silva dos Santos

Renata Kuhn

NT Editora

## **Capa**

NT Editora

## **Ilustração**

NT Editora

## **Editoração Eletrônica**

NT Editora

## **NT Editora, uma empresa do Grupo NT**

SCS Quadra 2 – Bl. C – 4º andar – Ed. Cedro II

CEP 70.302-914 – Brasília – DF

Fone: (61) 3421-9200

sac@grupont.com.br

www.nteditora.com.br e www.grupont.com.br

Sugimoto, Dora.

Políticas Públicas e Desenvolvimento Local / Dora Sugimoto – 1. ed. reimpr. – Brasília: NT Editora, 2014.

140 p. il. ; 21,0 X 29,7 cm.

ISBN 978-85-8416-109-6

1. Políticas. 2. Desenvolvimento.

I. Título

Copyright © 2014 por NT Editora.

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer modo ou meio, seja eletrônico, fotográfico, mecânico ou outros, sem autorização prévia e escrita da NT Editora.

## ÍCONES

Prezado(a) aluno(a),

Ao longo dos seus estudos, você encontrará alguns ícones na coluna lateral do material didático. A presença desses ícones o(a) ajudará a compreender melhor o conteúdo abordado e a fazer os exercícios propostos. Conheça os ícones logo abaixo:



### **Saiba Mais**

Esse ícone apontará para informações complementares sobre o assunto que você está estudando. Serão curiosidades, temas afins ou exemplos do cotidiano que o ajudarão a fixar o conteúdo estudado.



### **Importante**

O conteúdo indicado com esse ícone tem bastante importância para seus estudos. Leia com atenção e, tendo dúvida, pergunte ao seu tutor.



### **Dicas**

Esse ícone apresenta dicas de estudo.



### **Exercícios**

Toda vez que você vir o ícone de exercícios, responda às questões propostas.



### **Exercícios**

Ao final das lições, você deverá responder aos exercícios no seu livro.

**Bons estudos!**

## Sumário

<b>1. NOTAS SOBRE A TEORIA GERAL DO ESTADO .....</b>	<b>7</b>
1.1 O que é o Estado?.....	7
1.2 O Estado na sociedade capitalista.....	17
1.3 O Estado para além do capital.....	18
<b>2. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA .....</b>	<b>26</b>
2.1 Breve histórico das constituições brasileiras .....	27
2.2 Estrutura de governo/administração pública.....	35
2.3 A Administração Pública.....	38
<b>3. TEORIA POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>45</b>
3.1 O significado de República .....	48
3.2 O que são bens públicos? .....	49
3.3 Democracia e cidadania.....	50
3.4 O que são políticas públicas.....	52
3.5 Sociedade civil: como se organiza? Qual o seu papel? .....	55
3.6 Sistema de proteção social: direitos sociais e cidadania no Brasil.....	59
<b>4. O PROCESSO DE SURGIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>65</b>
4.1 O espaço urbano .....	69
4.2 Estatuto da cidade – política de desenvolvimento urbano .....	74
4.3 Plano Diretor – instrumento básico da função social .....	76
<b>5. DESENVOLVIMENTO LOCAL E SEUS INSTRUMENTOS .....</b>	<b>84</b>
5.1 O Município.....	85
5.2 Desenvolvimento e progresso.....	88
5.3 Mecanismos de participação social.....	95

<b>6. POLÍTICAS URBANAS .....</b>	<b>101</b>
6.1 Políticas urbanas de saneamento.....	104
6.2 Política urbana de habitação .....	111
6.3 Responsabilidade socioambiental .....	112
<b>7. EXPERIÊNCIA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>121</b>
7.1 Os conselhos .....	122
7.2 Os Conselhos de Políticas Públicas .....	124
7.3 As Conferências Nacionais .....	124
7.4 Política Nacional de Participação Social (PNPS) .....	126
<b>GLOSSÁRIO.....</b>	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>137</b>

Olá! Seja bem-vindo(a) ao curso de **Políticas Públicas e Desenvolvimento!**

As Políticas Públicas são atividades dos governos que têm reflexo na vida dos cidadãos. São um conjunto de decisões e ações dos governos voltadas para o bem-estar da sociedade, o que nos remete ao entendimento de que espaço cabe ao Estado nas decisões sobre os processos das Políticas Públicas.

No Brasil, as Políticas Públicas são desenvolvidas em três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Começaremos nossos estudos por uma rápida visão sobre a *Teoria Geral do Estado* que ajudará você a entender o sentido republicano de democracia e cidadania.

O curso está dividido em sete lições, acompanhadas de questões para exercitar o aprendizado. Ao final você será capaz de pensar a sociedade como um sistema organizado e dinâmico, e entenderá que não há República e democracia sem o exercício de plena cidadania, mas, para isso, é fundamental fazer os exercícios para praticar e absorver melhor o seu aprendizado, certo?

Está preparado para iniciar os estudos sobre Políticas Públicas e Desenvolvimento? Não perca tempo! Aproveite esta oportunidade.

**Bons estudos!**

# 1 NOTAS SOBRE A TEORIA GERAL DO ESTADO

A Teoria Geral do Estado é a disciplina que estuda os fenômenos do Estado desde sua origem, formação, estrutura, organização e funcionamento, e se subsidia de algumas disciplinas como a sociologia, antropologia, axiologia da história e da cultura para sistematizar conhecimentos.

Para um melhor entendimento do assunto, vamos conhecer alguns conceitos sobre o assunto?



## Objetivos

Ao finalizar esta lição, você deverá ser capaz de:

- ter uma noção sobre a Teoria Geral do Estado para facilitar o entendimento e análise das políticas públicas;
- conhecer as concepções de Estado e o seu papel na sociedade;
- entender o processo de elaboração das Políticas Públicas.

## 1.1 O que é o Estado?

A palavra Estado vem do latim *status*, que significa situação, modo de estar, condição, e designa o conjunto das instituições que controlam e administram uma nação; é o país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado.

**Estado** é a população política e juridicamente organizada em um determinado território, com um governo próprio para realizar o bem comum. Ou seja, é uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade, ao mesmo tempo em que dela faz parte.

O Estado é uma unidade administrativa que faz parte de um território, portanto, não existe Estado sem território.

Os elementos que constituem ou caracterizam o Estado são: o Povo, o Território e o Governo. Se faltar um desses elementos não existe a figura do Estado.



ESTADO = POVO + TERRITÓRIO + GOVERNO



**Apátrida:** indivíduo que não é titular de qualquer nacionalidade.

- **Povo** – é o conjunto de indivíduos que habita um determinado território. Neste caso, estão incluídos os natos e os naturalizados.
- **População** – é o conjunto de indivíduos que habita um determinado território. Neste caso, além dos natos e naturalizados, estão incluídos os estrangeiros e os **apátridas**.
- **Território** – é o elemento físico do Estado, a área ou base física de um Estado.
- **Governo** – é a autoridade com o poder de reger uma sociedade.
- **Poder** – é a força que faz com que a autoridade constituída seja obedecida, é o poder soberano exercido pelo Governo.
- **Nação** – é um agrupamento de pessoas (organização, sociedade) que partilham dos mesmos costumes, tradição histórica, cultura, idioma.



#### Importante

Você sabia que é muito comum as pessoas acharem que as palavras Estado, Governo e Nação possuem o mesmo significado? Contudo, tratam de assuntos bem diferentes.

- **Estado** – é o conjunto de instituições públicas de um território.
- **Governo** – representa os governantes que exercem cargos nas instituições que pertencem ao Estado.
- **Nação** – está mais ligada à cultura, à identidade e aos aspectos históricos de um povo.



**Hipótese:** é uma formulação provisória, com intenções de ser posteriormente demonstrada ou verificada, constituindo uma suposição admissível.

A relação Estado, sociedade e poder são assuntos profundamente estudados e debatidos por filósofos, cientistas sociais, economistas e administradores durante séculos. Não é nosso objetivo aprofundar esse assunto, mas para compreender o papel do Estado na formulação das Políticas Públicas, é indispensável algum conhecimento a respeito da interação Estado e sociedade e as contribuições que determinaram seu surgimento, sob a perspectiva histórica adotada por algumas correntes teóricas.

Para alguns teóricos, o Estado e a sociedade sempre existiram, considerando que o homem sempre viveu integrado em comunidades, dotada de poder e autoridade. Outros, porém, afirmam que a sociedade existiu sem o Estado durante um certo período de tempo, e, conforme as condições de cada lugar, o Estado foi aparecendo para atender às necessidades dos grupos sociais.

Em face das dificuldades em se reconstituir a história das primeiras associações humanas, todas as teorias sobre o assunto são baseadas apenas em **hipóteses**.

A verdade é que durante séculos os historiadores se questionaram sobre a origem do Estado, chegando a respostas apenas aproximadas, porém, não conclusivas, sobre o período exato em que o Estado surgiu. O que se deduz pelos estudos desenvolvidos pelos teóricos ao longo dos anos é que o Estado resultou da evolução das sociedades humanas, a partir das mais primitivas formas de associações até os modelos atualmente existentes.

Maquiavel, importante historiador do período renascentista, considerado o fundador da Ciência Política, marca o início das discussões sobre o Estado em sua obra "O Príncipe" (1513), afirmando que "Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, são repúblicas ou principados", argumentando ainda que "o poder é algo que se preserva e não se entrega a ninguém". Para ele, a política era a "arte de conquistar, manter, expandir, ou reaver o poder", defendia que a ação política precisava se manter vinculada ao interesse do coletivo, por mais que estivesse tensionado por demandas específicas.

Classicamente, a palavra política vem do grego *polis* (*politikós*), e se refere ao que é da cidade (da *pólis*).

Maquiavel.



### Saiba Mais

Faça a leitura do livro "O Príncipe", de Maquiavel, e conheça mais sobre o pensamento do autor, e sobre o "conflito", a disputa de poder. Segundo Maquiavel, se o conflito persiste é porque nenhuma parte conseguiu a meta de dominar a outra. Em sua época, ele já defendia a Ação Política como forma de manter o interesse coletivo. "A busca de vantagens pessoais acaba com a convivência na sociedade".

### Exercitando o conhecimento

Com base nos elementos que compõem o Estado, assinale a afirmativa correta.

- a) O Estado é formado por três elementos: o povo, o território e o governo, constituindo este último a autoridade com poder para reger uma sociedade.
- b) O Estado é formado por três elementos: o povo, a população e o território, constituindo este último a autoridade com poder para reger uma sociedade.
- c) O Estado é formado por três elementos: o povo, o absolutismo e o governo, constituindo este último a autoridade com poder para reger uma sociedade.
- d) O Estado é formado por três elementos: o povo, o território e o monarca, constituindo este último a autoridade com poder para reger uma sociedade.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "a". Como vimos, os elementos constitutivos do Estado são: povo, território e governo. Sendo o governo a autoridade com poder para reger uma sociedade. As demais alternativas encontram-se incorretas, visto que: o território não é a autoridade com poder para reger uma sociedade, conforme afirma a letra "b"; o absolutismo não constitui um dos elementos do Estado, como afirma a letra "c"; e, o monarca não constitui um dos elementos do Estado, conforme diz a letra "d".

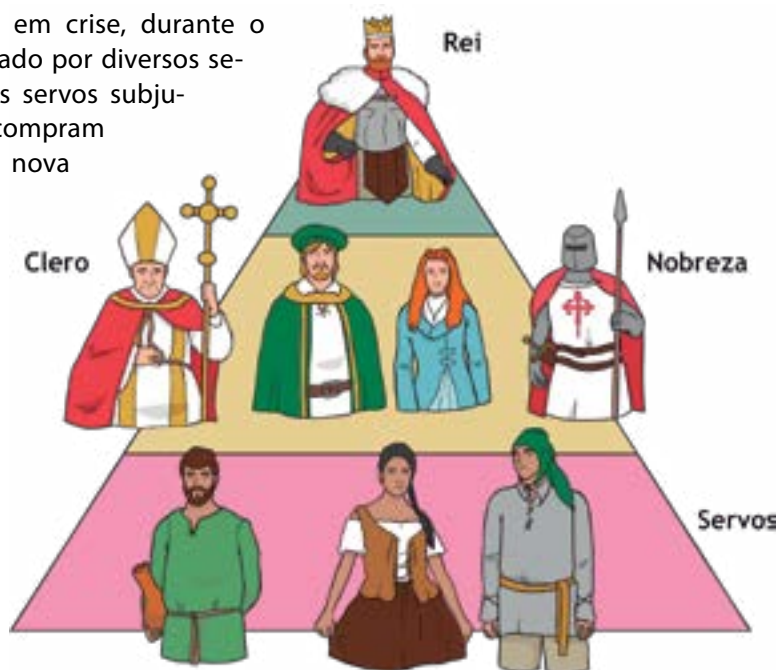
Desde a Antiguidade o Estado é reconhecido como a *polis* ou *civitas* (cidade), para os gregos; ou as repúblicas, para os romanos; e traziam a ideia de Estado, no sentido de ordem política da sociedade, o vínculo comunitário de participação na cidadania e relacionavam o Estado com domínio e poder.

Na Idade Média, durante o Feudalismo, a sociedade se caracterizava por:

- **Senhor da terra** – senhor feudal, que dominava grandes extensões de terra e submetia os servos da gleba.
- **Economia fechada, riqueza concentrada** – predomínio da produção agrícola, de subsistência do feudo.
- **Policentrismo** – vários centros de poder, várias autoridades políticas autônomas, comandadas pelos senhores dos feudos.
- **Posse e uso privado dos instrumentos de gestão** – cobrança de impostos, cada feudo cunhava a sua moeda, cobrava impostos, detinha seu exército para a guerra.
- **Predomínio da Igreja em conjunto com o poder político** – os princípios religiosos interferiam diretamente nas decisões políticas.

As classes sociais da Idade Média.

Quando o feudalismo entra em crise, durante o século XV, o poder político, controlado por diversos senhores feudais, perde força. Muitos servos subjugados abandonam os campos e compram a liberdade. Com isso, surge uma nova classe burguesa composta por comerciantes e artesãos. Fora dos domínios dos feudos, essa nova classe burguesa vai formar as primeiras cidades e as primeiras estruturas do Estado Moderno, criando as bases para substituir o feudalismo pelo absolutismo.



### Saiba Mais

Para saber mais sobre a Idade Média, recomendo, caso você goste de assistir a filmes, que veja "O Nome da Rosa", "Coração Valente" ou "Robin Hood", pois retratam o poder da Igreja e o espírito guerreiro da Idade Média, na Europa.



Durante o processo histórico da civilização ocidental, o princípio religioso orientou a condução dos negócios públicos, este entendido como o "espaço comum" das atividades dos cidadãos, dos homens livres. Já as relações privadas eram restritas às relações domésticas. A esfera privada, nas cidades antigas, não era o que entendemos hoje de privacidade ou intimidade, mas a autoridade exercida por aqueles que detinham o poder de controlar as pessoas que viviam sob sua autoridade, exercendo trabalhos necessários à subsistência.

### Exercitando o conhecimento

Sobre o papel da Igreja na Idade Média, durante o Feudalismo, assinale a alternativa correta.

- a) Comandar as questões espirituais dos senhores feudais.
- b) Durante a Idade Média, a Igreja intervinha diretamente nas decisões políticas e culturais. Definia comportamentos e legitimava ou não o poder exercido pelos reis e senhores feudais.
- c) No Feudalismo, durante a Idade Média, o papel da Igreja era o de orientar a formação de órgãos colegiados, composto por representantes da Igreja, dos Agricultores e dos Servos.
- d) A Igreja no Feudalismo era responsável pela cobrança de impostos e pela cunhagem de moedas.

**Comentários:** a alternativa correta é a letra "b". A Igreja no período feudal, na Idade Média, tinha o poder de influenciar diretamente nas questões políticas e culturais, além das espirituais. Sendo, a alternativa "a" está insuficiente. A Igreja legitimava o poder exercido pelos reis e senhores feudais da época, e, como não havia instâncias de participação da sociedade nem dos servos ou de agricultores, a alternativa "c" está incorreta. Embora tivesse muito poder, não era a Igreja que se encarregava da cobrança de impostos ou da cunhagem de moeda, o que era feito pelos senhores feudais. Portanto, a alternativa "d" também está errada.



### Estado moderno

Agora que você já domina alguns conceitos de Estado, e conheceu um pouco sobre as características da sociedade do período medieval, vamos tentar compreender como surgiu o Estado moderno, aspectos da passagem da anterior para a atual forma de Estado, e as contribuições dos teóricos contratualistas para as mudanças ocorridas na sociedade.

A palavra contratualista se refere aos pensadores que acreditavam que o Estado havia se formado a partir de um Contrato Social. Entre os três pensadores mais famosos que compartilhavam essa opinião, com algumas divergências no pensamento de cada um, estão :Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau.



### Importante

O estudo do desenvolvimento do Estado moderno é importante para o entendimento das mudanças políticas e sociais que vêm ocorrendo no país nos últimos anos.

O Estado moderno surgiu como resultado de um longo processo histórico iniciado com as crises da sociedade feudal. No período medieval, o poder estava nas mãos dos senhores feudais, que mantinham o controle sobre as terras e toda a sociedade. Com o declínio do sistema feudal, surge o Estado absolutista, uma nova forma de organização política, administrada pela monarquia com o apoio da burguesia, que passou a centralizar todas as decisões políticas na figura do rei, que exercia total domínio do poder sobre a sociedade civil.

O absolutismo foi apoiado por alguns teóricos absolutistas, dentre os quais Thomas Hobbes, Jean Bodin e Jacques Bossuet, que se destacaram pelas justificativas formuladas através de suas obras para a concentração do poder em mãos de uma única pessoa, no caso, o rei.

Segundo **Thomas Hobbes**, autor do livro “Leviatã”, que discorre sobre a natureza humana e as necessidades de governos e sociedades, “o homem é o lobo do homem”, e a única solução para acabar com a brutalidade humana era instituir um governo forte e centralizado.

Para **Jean Bodin**, que defendia que a soberania é um poder perpétuo e ilimitado, o rei devia possuir poderes supremos sobre os súditos, e aquele que não se submetesse à sua autoridade, seria considerado inimigo de Deus e do progresso social. As únicas limitações dos soberanos eram a Lei Divina e a Lei Natural. É a teoria da origem divina do poder real.

**Jacques Bossuet**, Bispo francês, dizia que o rei recebia o seu poder de Deus, por isso só poderia ser julgado por Ele. Desobedecer ao rei, portanto, era considerado pecado mortal. A frase de sua autoria, “Um rei, uma fé, uma lei”, tornou-se lema do Estado absolutista.

Jean Bodin.



Figura 1.4 – Jacques Bossuet.



### Importante

O absolutismo é um dos conteúdos mais importantes para compreender o período da Idade Moderna. Através dele entendemos as principais manifestações políticas, econômicas, artísticas e até religiosas desse período.



A formação do Estado Moderno é, portanto, uma consequência da ascensão da burguesia, com a queda do poder feudal, e entre suas características estão:

- **Soberania do Estado** – o qual não permite que sua autoridade dependa de nenhuma outra autoridade;
- **Distinção entre Estado e sociedade civil** – evidencia-se com a ascensão da burguesia, no século XVII;
- **Burocracia administrativa** – no início da idade moderna, e até hoje, burocracia era o grupo de funcionários que exercia cargo na administração pública e cumpria ordens de dirigentes.
- **Progressiva centralização do poder** – os feudos da idade média foram se regionalizando, em Estados Nacionais;
- **Poder da Igreja** – a Igreja espalhava seu poder por diferentes regiões da Europa;
- **Territorialidade** – cada Estado definia seus limites, seu governo nacional.

Agora que aprendemos mais sobre a formação do Estado Moderno, vamos conhecer algumas noções sobre o Estado, a sociedade e as políticas públicas.



### “Estado Forte” – Estado Desenvolvimentista ou ainda Estado-empresário

Nesta concepção, as decisões são tomadas no âmbito estatal, respeitando ou não as demandas e necessidades sociais, são simplesmente repassadas para a sociedade, por meio de políticas públicas. O Estado tem uma certa autonomia em relação à sociedade, as relações são “Estadocêntricas”. À sociedade caberia aceitar as medidas, o Estado é controlado por políticos e burocratas que tomam as decisões.

É o Estado Absoluto em que o exercício do poder político é concentrado, centralizado como instrumentos de gestão nas mãos do soberano, sem a subordinação ao ordenamento jurídico.

## Estado-Sociedade – A visão “Sociocêntrica”

A máquina do Estado estaria a serviço da sociedade. Políticos e burocratas devem estar a serviço da sociedade, atentos às demandas e necessidades sociais. Diferentes grupos sociais são determinantes na escolha das políticas desenvolvidas pelo Estado. O Estado é resultado da disputa entre classes sociais (marxistas), ou do enfoque pluralista, o poder exercido por grupos organizados.

Por Estado Estamental, entende-se a organização política na qual foram formando órgãos colegiados e os Estamentos, que reúnem indivíduos pertencentes de uma categoria social, portadores de prerrogativas e deveres específicos, juridicamente delimitados e socialmente diferenciados dos demais segmentos sociais, que fazem valer contra o detentor do poder soberano por meio das assembleias deliberativas como, por exemplo, os parlamentos.



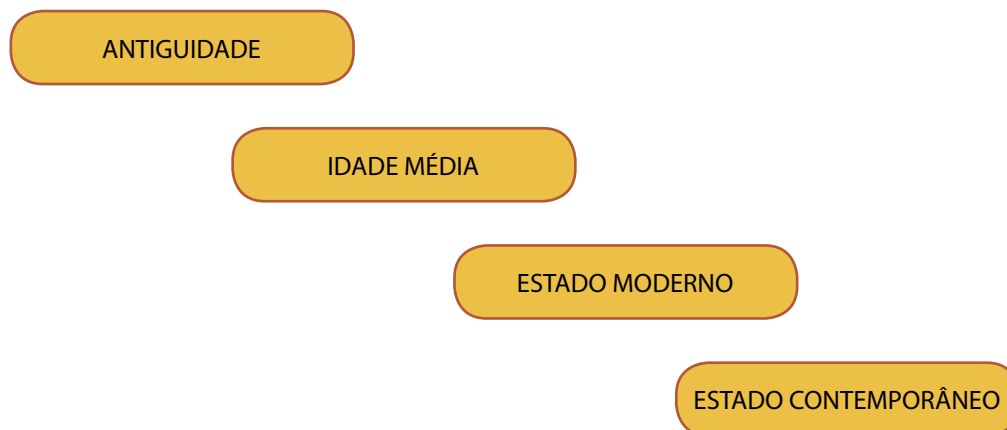
**Neoinstitucionalismo:** estudo sociológico da teoria institucional, entendidas como espaços onde diferentes atores sociais operam suas práticas (mercado, partidos políticos, igrejas, universidade, redes sociais, entre outras).

## Visão Mista ou Intermediária

Considera os fatores internos (Estado) e externos (sociedade) como relações interdependentes, como na “Teoria das Redes”, numa visão pluralista e corporativista. Aceita a existência de grupos privilegiados na relação com o Estado. São chamados também de “neoinstitucionalismo”, que considera as instituições um fator essencial no desenvolvimento de comportamentos individuais, na ação coletiva ou nas políticas públicas. Redes de influências mútuas, interdependentes de várias instituições, organizações culturais, grupos de interesse e indivíduos que se articulam em redes de influência mútua nem sempre formalmente estabelecidas.

O chamado **Estado Representativo** é resultado dos princípios criados durante a Independência Americana (1786) e a Revolução Francesa (1789), baseado na tradição e no poder dos representantes, no consenso e na soberania popular, e na noção de direito de participação política.

## Etapas de evolução da concepção política.



Com as revoluções burguesas, que começaram a ocorrer em oposição ao absolutismo, surge o **Estado Liberal**, que substituiu o mercantilismo pela economia de mercado, baseada na livre concorrência. Outra característica fundamental do Estado Liberal é a separação dos poderes em executivo, legislativo e judiciário. Apesar do Estado liberal se basear na teoria do “Estado Mínimo”, ele não deixa de intervir nas atividades produtivas para garantir a manutenção do sistema.

**Estado Mínimo** é a redução da influência do Estado na sociedade, em especial na área econômica, em que a única forma de regulação deve ser feita pelas forças de mercado.

O Estado passa a garantir apenas a ordem (segurança e justiça) e os investimentos nas áreas consideradas prioritárias, de extrema pobreza, ficando os demais investimentos e serviços sob a responsabilidade dos indivíduos, ou empresas contratadas por eles. As privatizações são exemplos da redução da intervenção do Estado na economia.

O termo Estado Mínimo é oriundo das consequências do pensamento da Revolução Americana, que prega o liberalismo.

O **Liberalismo** é uma filosofia política ou visão do mundo fundada sobre ideais que pretendem ser os da liberdade e da igualdade. Os liberais defendem uma ampla gama de pontos de vista, dependendo de sua compreensão desses princípios, mas geralmente apoiam ideias como eleições democráticas, direitos civis, liberdade de imprensa, liberdade de religião, livre-comércio e propriedade privada.

### Importante

#### A privatização do Espaço Público

No Brasil, parece que o chamado espaço público é como se fosse nossa casa, onde tenho mais direitos que deveres.

Ao mesmo tempo, os brasileiros nem reconhecem o espaço público como sendo de todos, como se não houvesse normas, uma "Terra de Ninguém", espaço da competição e do salve-se quem puder. Veja o que escreveu o jornalista Roberto Pompeu de Toledo sobre esse assunto:

"ENTENDO O ESPAÇO PÚBLICO COMO SE FOSSE MEU, PORÉM NÃO CUIDO"

Numa de suas expressões mais visíveis é o abandono por parte dos mais ricos, dos espaços públicos: a escola pública, o sistema de saúde pública, mesmo a segurança pública. E o transporte público. Os ricos criam seus sistemas particulares. E o que é público fica reservado aos pobres, como se fosse uma benevolência do Estado, uma obra de caridade, não um serviço a retribuir pelos impostos pagos. O resultado não é apenas que os dois lados nunca se cruzam, pois um deles reservou-se um espaço exclusivo. É também que a escola pública, o hospital ou o transporte público ficam condenados a serviços de segunda classe, privados que foram das pressões de quem mais influência tem na sociedade. Se os ricos tivessem de usá-los, o padrão de exigência sobre eles seria outro.

Espaço público.



FONTE: Revista Perkons.



Qual a sua opinião sobre a matéria do jornalista? Você concorda? Discorda? Acha correto? O que você pensa a respeito da privatização do uso do espaço público em nosso país? Você diria que o texto reflete a realidade do nosso país?



## Exercitando o conhecimento

Com relação ao Estado, assinale a alternativa correta.

- a) A *pólis*, na Grécia antiga, era o centro da vida política, do poder, entretanto não tratava dos assuntos das guerras ou da religião, que ficavam sob a responsabilidade dos reis e senhores feudais.
- b) A concentração do poder político, unificando as funções de governo e o princípio da territorialidade – demarcação de território para o exercício do poder, são características do Estado Moderno.
- c) Na concepção de “Estado Forte” – Estado-desenvolvimentista ou ainda Estado-empresário, as relações são “Sociocêntricas”.
- d) O Estado mínimo se caracteriza pela forte intervenção do Estado em todos os setores da sociedade, em especial na área econômica.

**Comentários:** a alternativa correta é a letra "b". Na Grécia antiga, os assuntos das guerras ou da religião eram tratados na *pólis* – cidade, portanto, a alternativa "a" está errada. Se você pensou que a concentração de poder político, unificando as funções de governo, e o princípio da territorialidade, demarcação de território para o exercício de poder são características do Estado moderno, você acertou. Já a alternativa "c" está errada, porque na concepção de “Estado Forte” – Estado-empresário – as relações são sociocêntricas. E, por fim, a alternativa "d" também está errada, visto que o Estado mínimo se caracteriza pela redução da intervenção do governo em todos os setores da sociedade, em especial na área econômica, e não pela forte intervenção.

## 1.2 O Estado na sociedade capitalista

Alguns estudiosos quando analisam o papel do Estado durante o século XX afirmam que o Estado não atuava apenas como um mediador nas relações entre as classes sociais, mais que isso, o Estado é que mantinha o predomínio de uma classe sobre as outras, uma vez que ele garantia as condições de produção e expropriação dos bens produzidos. O Estado, como responsável pelos investimentos, também era encarregado pela organização das relações sociais de produção, transferência de renda, planejamento.

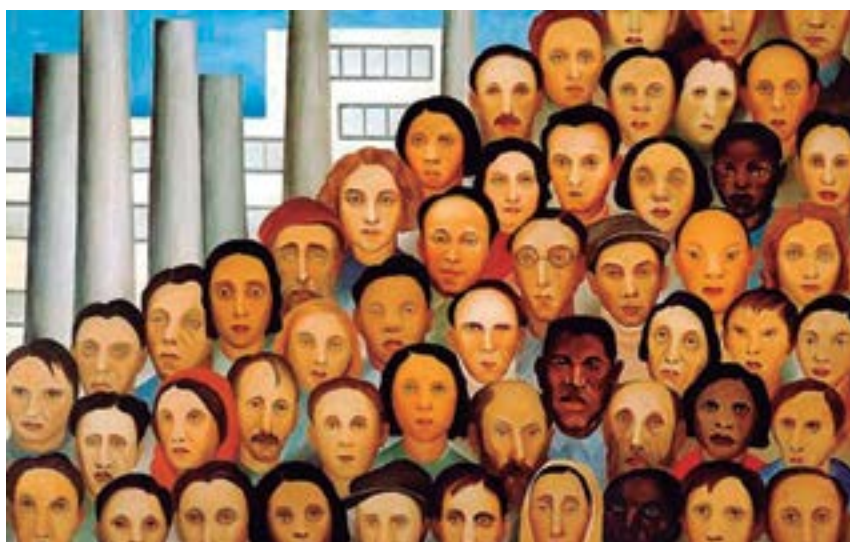
Na sociedade capitalista, o Estado é um instrumento de dominação, se organiza para sustentar as relações básicas entre capital e trabalho, e nos momentos de crise o Estado desempenha papel de árbitro. O Estado também pode ser influenciado pelas forças sociais, como argumenta Octávio Ianni, importante sociólogo brasileiro.

Para Ianni:

A análise do Estado é uma forma de conhecer a sociedade. Se é verdade que a sociedade funda o Estado, também é inegável que o Estado é constitutivo daquela. As forças sociais que predominam na sociedade, em dada época, podem não só influenciar a organização do Estado como inculcar-lhe tendências que influenciam o jogo das forças sociais e o conjunto da sociedade.

A obra "Operários", de Tarsila do Amaral, retrata a diversidade cultural da população paulistana.

"Operários" de Tarsila do Amaral.



Historicamente, nos países capitalistas desenvolvidos, o Estado se organizou baseado nas concepções liberalista e neoliberalista ou do bem-estar social.

O Estado capitalista moderno pode se organizar de diferentes formas, o que refletirá na formulação e na adoção das políticas econômicas e sociais.

Os teóricos do Liberalismo afirmavam que a sociedade existe para garantir o enriquecimento e crescimento pessoal, por isso rejeitavam o controle do Estado. Para eles, os indivíduos deveriam buscar o enriquecimento e seu bem-estar pessoal. Com isso, estariam contribuindo para elevar o bem-estar coletivo. Esse bem-estar preconizado pelos teóricos seria alcançado por meio do livre funcionamento das forças do mercado, sem qualquer intervenção do Estado na economia.

Adam Smith foi um dos principais teóricos do liberalismo econômico. Para ele a livre concorrência regularia o mercado. Não haveria necessidade da intervenção do Estado na economia.

Ele usou o termo “a mão invisível” em seu livro “A Riqueza das Nações”, para descrever como numa economia de mercado existe ordem e equilíbrio, mesmo sem a existência de uma entidade para coordenar o interesse de todos, como se houvesse uma “mão invisível” que os orientassem.

Contudo, a crise econômica e social de 1929, com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, seguida de uma grande recessão, levou à falência uma grande quantidade de empresas, seguida de desemprego em massa, fazendo com que os teóricos repensassem a questão do equilíbrio de mercado naturalmente, passando a adotar outra visão sobre o assunto.

Adam Smith.



Keynes.



Assim, com as ideias de um economista inglês, chamado Keynes, foram criadas as condições necessárias para implantar o Estado de Bem-Estar Social, que contava com a interferência do Estado na economia.

Para superar a crise recessiva, Keynes propôs uma política de pleno emprego, que consistia no investimento pelo Estado em obras e serviços, a fim de impulsionar o consumo. O consumo, por sua vez, faria aumentar novos investimentos em produção, que resultaria em mais consumo, e assim por diante.

As ideias de Keynes, combinadas com as políticas de redistribuição de renda, criou as condições necessárias para a implantação do Estado do Bem-Estar Social.

O Estado do Bem-Estar Social, portanto, defendia a necessidade de intervenção do Estado na economia, a fim de compensar as desigualdades provocadas pelo mercado.

### 1.3 O Estado para além do capital

O filósofo húngaro marxista István Mészáros, autor de vários livros, escreveu “Para além do capital”, obra que consiste em reflexões críticas sobre o capital em suas formas, engrenagens e mecanismos de funcionamento. Realiza uma síntese inspirada em Marx e outros pensadores.

Para ele, dada a inseparabilidade das três dimensões do sistema do capital, que são completamente articulados – Estado, capital e trabalho –, é inconcebível emancipar o trabalho sem simultaneamente superar o capital e também o Estado. Isso porque, o material fundamental que sustenta o pilar do *capital não é o Estado, mas o trabalho*, em sua contínua dependência estrutural do capital.

Segundo Mészáros, “o capitalismo é uma das formas possíveis da realização do capital, uma de suas variantes históricas” e argumenta que, assim como existia capital antes da generalização do sistema produtor de mercadorias (de que é exemplo o capital mercantil), do mesmo modo pode-se presenciar a continuidade do capital após o capitalismo, pela constituição daquilo que ele, por exemplo, denomina como “sistema de capital pós-capitalista”.

É necessário focalizar o significado de **Para além do Capital**. Trata-se de um problema importante, tanto do ponto de vista teórico, quanto prático. Para Mészáros, “trabalhadores vivem da venda de sua força de trabalho; trabalham para consumir. Capitalistas consomem sem produzir”. Para o autor, “o trabalho é fonte de sofrimento, mera atividade de sobrevivência sem nenhum sentido social”.

Expansionista, destrutivo e incontrolável, o capital assume cada vez mais a forma de uma crise endêmica e permanente, com a perspectiva de uma crise estrutural cada vez mais profunda.

Assim, é necessário reexaminar os requisitos e as condições objetivas da ida **Para além do Capital**.

#### Importante

Se você pensar um pouco, vai reparar que, no Brasil, o Estado Nacional foi fundado em 1822, com a Independência, quando o país deixou de ser colônia de Portugal. A escravidão foi abolida em 1888, e o Brasil se tornou uma República no ano seguinte.

A partir dos anos 30, o Estado brasileiro e sua economia se organizaram e modernizaram. O país, atualmente, está entre as cinco maiores economias do mundo, nenhum outro país cresceu tanto quanto o Brasil nos últimos anos. Houve uma significativa melhoria na qualidade de vida; na saúde, na educação e na habitação, por meio da implementação de políticas públicas. Além de importantes direitos conquistados pelos trabalhadores, como emprego com carteira assinada, férias remuneradas e aposentadoria. Essas conquistas não são poucas, nem foram fáceis; resultaram de muito suor e lágrimas, e alegria também. São direitos já conquistados, e ainda há muito a ser conquistado.

Muitos brasileiros ainda vivem em más condições de vida, sofrem com a violência da má distribuição de renda. Mas se lembrarmos que não faz muito tempo, há apenas 40 anos para ser exato, vivíamos numa Ditadura, sem direito sequer a votar para Presidente da República, o que adquirimos até aqui já é uma grande vitória. No período da Ditadura, homens e mulheres, incluindo muitos jovens, não tinham direito de dialogar como fazemos agora. Precisamos reconhecer as mudanças.

Sabemos que ainda existem muitas dificuldades, limitações. Por isso é importante uma reflexão sobre o assunto. Assim, quando chega o período eleitoral, você pode escolher o seu representante, sabendo qual é o país que você realmente quer.



Vamos participar mais da vida política do país?



Procuramos mostrar nesta nossa primeira lição o processo histórico e político da formação do Estado e suas principais concepções. Espero que tenhamos alcançado nossos objetivos e agora você tenha noção sobre a Teoria Geral do Estado, assim como isso venha facilitar o seu entendimento e análise das políticas públicas.



Fonte: [www.catracalivre.com.br](http://www.catracalivre.com.br)

## Resumindo

Nesta lição, estudamos os elementos básicos da Teoria Geral do Estado. O Estado moderno surgiu na passagem do feudalismo para o absolutismo, e vai se adaptando ao longo dos anos a diferentes situações; evoluindo da forma absolutista à democrática.

O absolutismo surgiu em decorrência das deficiências da sociedade política medieval, ocasionadas pelo constante estado de guerra, que resultaram na necessidade da centralização do poder. O Estado absolutista sobreviveu até a tomada do poder político por uma nova classe, a burguesia comercial, que já vinha ganhando expressão e espaço econômico, mas precisava de poder político, por isso organizou um movimento político, conhecido como Revolução Francesa, para derrubar o regime de privilégios e assumir os interesses da burguesia, com a implantação de uma nova ordem mais na linha da ordem de mercado.

O poder que a burguesia comercial pretendia era de um Estado menos intervencionista, que permitisse que as forças de mercado se manifestassem mais livremente, a fim de prover um resultado melhor para todos. Surge o Estado Liberal, requerido por uma maior liberdade de mercado, que dura enquanto atende aos interesses das classes dominantes.

Se prestarmos atenção, de alguma forma esses conceitos podem ser percebidos atualmente. O Estado, no Brasil, é composto de estrutura institucional, objetivos, programas e ações de caráter mais ou menos permanentes, e forma-se por meio de governos (federal, estadual ou municipal) originados da vontade eleitoral ou de grupos ou segmentos sociais que, de certa forma, assumem o governo, constituindo-se no Estado. Por exemplo: as Forças Armadas atualmente têm a obrigação estatal/institucional de preservar as instituições, defender as fronteiras do território/geográfico, a soberania nacional etc. É uma responsabilidade de Estado, mas que depende de cada governo, que se constitui periodicamente, de preferência por meios eleitorais e democráticos.

Vale observar que as políticas públicas e sociais de Estado originaram-se de políticas provenientes do governo e da sociedade. Hoje, cada vez mais, políticas de garantia de direitos e de conquista e preservação de prerrogativas sociais e de cidadania procuram conquistar seus espaços, tornando-se políticas permanentes de Estado, como as políticas de igualdade racial, de direito de livre escolha sexual, de mulheres, de crianças e adolescentes etc.

Nas próximas lições vamos conhecer um pouco mais sobre esses e outros assuntos que nos afetam no dia a dia. Faça os exercícios. Reflita. Se possível, leia os artigos recomendados e assista aos filmes que serão indicados em todo o curso.

Veja se você se sente apto a:

- ter uma noção sobre a Teoria Geral do Estado para facilitar o entendimento e análise das políticas públicas.
- conhecer as concepções de Estado e o seu papel na sociedade;
- entender o processo de elaboração das Políticas Públicas.

Te vejo na  
segunda lição!





Parabéns,  
você finalizou  
esta lição!

Agora  
responda  
às questões  
ao lado.

## Exercícios

**Questão 1** – Com relação a Maquiavel, é correto afirmar que é considerado o fundador da Ciência Política porque:

- a) foi quem formulou a teoria de que o Estado está a serviço da sociedade.
- b) criou o conceito Estado “pólis” cidades.
- c) conceituou e empregou o termo Estado, em sua obra “O Príncipe”, em 1513. Para ele “o poder é algo que se preserva e não se entrega a ninguém”.
- d) concebeu o Estado como comunidade humana, dentro de determinado território que servia aos senhores feudais.

**Questão 2** – Na Idade Média, durante o Feudalismo, qual era o papel da Igreja?

- a) A Igreja comandava as questões espirituais dos senhores feudais.
- b) O papel da Igreja era o de interferir no poder político. O clero intervinha diretamente opinando nas decisões, definia comportamentos e legitimava ou não os poderes exercidos pelos reis e senhores feudais.
- c) Orientar a formação de órgãos colegiados: Igreja, agricultores e servos.
- d) Cobrar impostos e cunhar a moeda.

**Questão 3** – Com relação às evidências da decadência do Feudalismo e ao surgimento do Estado Moderno que deu origem ao capitalismo, assinale a alternativa correta.

- a) Os reis da época entraram em conflito com a Igreja e, por isso, perderam o poder.
- b) Os feudos foram crescendo e os senhores feudais não conseguiram manter os servos, que acabaram se transferindo para as cidades.
- c) Com o aumento da população, houve a necessidade de criar novos empregos e os senhores feudais dispensaram os servos. Eles se transferiram para as cidades, criando uma nova classe social conhecida como burguesia.
- d) Houve o crescimento das relações capitalista de produção. Com o aumento do comércio de mercadoria e a unificação dos vários centros de poder, os feudos perdem poder político, centralizando e despensalizando o poder. Surge a noção de Estados Nacionais separados da Igreja, o Estado Laico.

**Questão 4 – Estado e Governo possuem o mesmo significado?**

a) O conceito de Estado e Governo não é o mesmo, eles não são sinônimos. Os governantes (Governo) são aqueles que exercem, temporariamente, instituições que pertencem ao Estado. Já o Estado significa a população política e juridicamente organizada em um determinado território, com um governo próprio instituído para realizar o bem comum. Ou seja, é uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade, ao mesmo tempo em que dela faz parte.

b) Sim. Há um consenso entre filósofos, historiadores, cientistas sociais, com pequenas diferenças, quanto à definição de Estado, Poder e Governo, que pode ser resumida na definição política de Maquiavel de “a arte de conquistar, manter, expandir ou reaver o poder”.

c) O Estado representa o território e a soberania, a Nação. Da mesma forma, no Governo as pessoas são constituídas de poder e vontade e exercem poder político, seja ele local, regional ou nacional. Não há diferença entre esses dois conceitos.

d) A diferença entre os conceitos de Estado e Governo é meramente simbólica. Enquanto o Estado representa o povo, o Governo representa quem está exercendo o poder em dado momento histórico.

**Questão 5 – A noção de Estado Forte remete à ideia de Estado Desenvolvimentista, Estado-empresário, Estado poderoso, que decide com precisão. Sobre esta noção de Estado, é correto afirmar que:**

a) sugere um Estado dinâmico, que atende rapidamente às questões sociais.

b) remete à noção “fetichizada” do Estado, no sentido marxista, um projeto político pró-capital. O Estado exerce o poder em seus próprios interesses ou de uma determinada classe social. Também fazem parte desta concepção os enfoques racionalistas e incrementais, que enfatizam a objetividade e a racionalidade do processo de decisão. No modelo racional, destaca-se a importância da eficácia administrativa na estrutura institucional. Já no modelo incremental, um pouco mais complexo, a democracia, o governo e as políticas públicas são vistas como tomada de decisão; partem de uma situação existente e vão alterando “incrementalmente”, de acordo com os diferentes interesses políticos.

c) o Estado forte ou autoritário é burocrático e coloca a máquina do Estado a serviço da sociedade e das demandas sociais para respondê-las rapidamente.

d) esta visão busca levar em consideração os fatores de Estado e da sociedade democraticamente, também é conhecida como Visão intermediária ou Estado Representativo.



**Questão 6** – O Estado Liberal surgiu em substituição ao Mercantilismo. Na época buscava-se o “Estado Mínimo”, que propunha:

- a) uma maior participação e maior intervenção do Estado nas questões sociais e econômicas.
- b) o Estado Liberal com a separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. A concepção liberal de Estado buscava-se o Estado Mínimo, a livre concorrência sem intervenção do Estado nas questões produtivas.
- c) o Estado Mínimo propunha considerar as instituições um fator essencial no desenvolvimento.
- d) ser Estado Liberal o mesmo que Estado Representativo. Ele se baseia na tradição e no poder dos representantes, através do consenso e na soberania popular e na noção do direito à participação política.

**Questão 7** – Qual o papel do Estado e das forças sociais na Sociedade Capitalista na visão de Octávio Ianni, importante sociólogo brasileiro?

- a) O Estado atua apenas como um mediador nas relações entre as classes sociais.
- b) Segundo Ianni, cabe às forças sociais pressionar por seus direitos.
- c) Para Ianni, o Estado também pode ser influenciado pelas forças sociais.
- d) As políticas de Estado não dependem dos governos, visto que estes dependem das forças sociais.

**Questão 8** – Sobre as Políticas Públicas, é correto afirmar que:

- a) são responsabilidade do Estado, mas também depende de cada governo que se constitui preferencialmente através de eleições.
- b) são construídas pelo Estado, através dos Governos Municipal, Estadual e Federal em parceria com o Legislativo e o Judiciário, que também fazem parte do Estado, cabendo à sociedade acatar a decisão.
- c) a partir dos anos 30, quando o país se modernizou, as Políticas Públicas no Brasil levaram à implantação da Ditadura Militar, em 1964.
- d) as Políticas Públicas de Habitação, Saúde e Educação foram criadas para atender a demandas da indústria da construção civil, farmacêutica e das escolas particulares, que geram muitos empregos e dinamizam a economia do país.

**Questão 9** – Com base no Brasil, é correto afirmar que, atualmente, as políticas públicas de igualdade racial, direito de livre escolha sexual, direitos voltados às mulheres, crianças e adolescentes, idosos e outros são:

- a) políticas temporárias, de propaganda de governo, que duram de acordo com os governos.
- b) os Estados, através dos governos locais, das Prefeituras e Câmara de Vereadores, aprovam políticas públicas locais para atender aos eleitores que fazem pressão.

- c) são políticas dos movimentos sociais propostas para o governo.
- d) as políticas públicas e sociais de Estado originaram-se de políticas do governo e da sociedade. São conquista de direitos e de cidadania que precisam ser garantidos e preservados.

**Questão 10** – "É possível superar o capitalismo, que é uma das formas possíveis da realização do capital, uma de suas variantes históricas. Assim como existia capital antes da generalização do sistema produtor de mercadorias, do mesmo modo, pode-se presenciar a continuidade do capital após o capitalismo, pela constituição do 'sistema de capital' pós-capitalista". Com base no trecho anterior, de István Mészáros, assinale a alternativa correta.

- a) O texto sugere que o capital já teve outras formas de utilização e que foram historicamente superadas, como o mercantilismo. Assim, sugere que é possível que o capitalismo também seja superado para além do capital. Pelo texto, percebe-se que o autor acredita na superação do capitalismo distintamente do Capital.
- b) O capital no pensamento é essencial, porque não há trabalho sem capital. Portanto, o Estado deve sustentar os capitalistas para que o trabalho seja mantido e, assim, o Estado pode se encarregar de proporcionar saúde e educação para a sociedade.
- c) Para o autor, de acordo com o texto, capital e capitalismo se confundem, não há como superar nem o capital muito menos o capitalismo.
- d) O texto sugere que já houve períodos em que capitalismo e mercantilismo eram a mesma coisa.