

O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA QUESTÃO CONTROVERSA

Fernando Scheeffter, UDESC, fernando.scheeffter@udesc.br¹

RESUMO

Se é a política a ciência do Estado ou então a arte de governar e é o Estado o principal provedor de políticas públicas para a população, o estudo das ideologias políticas se faz necessário com o intuito de se conhecer as várias possibilidades de compreensão a respeito do “tamanho” mais adequado do Estado, bem como do papel das políticas públicas para o desenvolvimento brasileiro e para a solução e/ou redução das principais mazelas nacionais. Nesse sentido, o presente artigo busca em um primeiro momento apresentar o conceito de políticas públicas para daí então adentrar no campo das ideologias políticas. Com esse intuito são apresentados os projetos de sociedade modernos; a concepção liberal/neoliberal, a marxista e a social-democrata, o que pregam esses ideários e, sobretudo a visão a respeito do papel das políticas públicas na busca da garantia do bem-estar da população. Feito isso é apresentado um balanço histórico de como o Estado brasileiro se portou no que tange o oferecimento de serviços e quais concepções serviram de pano de fundo para as respectivas escolhas até os dias atuais. Levadas em conta as diferenças dos vários governos brasileiros, o fato é que em raros momentos as políticas públicas estiveram aliadas à noção de direito social, ou seja, partiram do pressuposto de que no atual modo de produção as desigualdades sociais são uma constante e as políticas públicas um direito e não um favor. Embora não existam receitas prontas, tudo indica que as políticas públicas acabam sendo ferramentas eficazes e acabam tendo impacto na vida de uma parte significativa da população.

Palavras-chave: políticas públicas; ideologias políticas; Estado.

INTRODUÇÃO

Para começarmos a adentrar no campo das políticas públicas e o papel das mesmas para o desenvolvimento brasileiro, se faz importante em um primeiro momento destacar alguns conceitos que de certa forma alicerçam essa discussão, dentre eles o de “política” e de “Estado”.

Cotidianamente usamos a palavra **política** e significando as mais diversas coisas, não sendo raro não se referirem a seu sentido original. Mas afinal, de que trata a política? Etimologicamente política vem de *polis* (“cidade-estado”, em grego). Desta forma, a política pode ser considerada a arte de governar, de gerir o destino do que é público. A partir desse pressuposto fica evidente que tratar de política é tratar de questões ligadas ao poder².

Friede (2007) deixa claro que existem várias formas de interpretar o significado do vocábulo política. De modo geral é possível sintetizar duas grandes correntes de pensamento. Uma compreende a política enquanto ciência do Estado enquanto a outra ciência do poder.

¹ Mestre em Gestão de Políticas Públicas e doutorando em Sociologia Política (UFSC).

² Embora hajam inúmeras definições, genericamente o poder pode ser compreendido como sendo a capacidade ou possibilidade de agir, de produzir efeitos desejados sobre indivíduos ou grupos humanos. Portanto, supõe dois pólos: o de quem o exerce, e o daquele sobre o qual o poder é exercido (ARANHA; MARTINS, 1993).

Mais comum é compreendê-la enquanto ciência do Estado, visto que a compreensão da mesma como ciência do poder englobaria um objeto extremamente amplo e absorvendo todas as espécies de poder existentes. Desta forma, enquanto ciência do Estado teríamos, nas palavras de Maquiavel, a mesma enquanto “a arte de governar, exercer o poder via Estado”³.

Friede (2007) afirma que o conceito de **Estado** evoluiu ao longo da história. Surge do termo *polis* na Grécia, *civitas* em Roma e *estado* durante a Idade Média. Embora se tenha uma ampla variedade de formas de conceituá-lo, Estado pode ser conceituado enquanto toda associação ou grupo de pessoas alocadas em determinado território, dotado de poder soberano. Se tem então um tripé fundamental: território, povo e soberania. Para Netto (1986, p. 42), “Estado é a sociedade necessária em que se observa o exercício de um governo dotado de soberania a exercer seu poder sobre uma população, num determinado território, onde cria, executa e aplica seu ordenamento jurídico, visando ao bem comum”.

Em relação à origem do que entendemos como Estado, segundo Dallari (2009) existem duas grandes correntes de pensamento: uma prega a formação **natural** ou espontânea do Estado, parte da premissa que o Estado se formou naturalmente, não por um ato puramente voluntário, e outra que prevê a formação **contratual** dos Estados, a crença de que a vontade de alguns homens, ou então de todos os homens, levou à criação do Estado. Para Streck e Morais (2001), temos ainda uma visão **positiva** do Estado e uma visão **negativa**. A primeira compreende que o surgimento do Estado é consequência de dupla causa: ele nasce da sociedade e existe para atender demandas que, permanente ou conjunturalmente, esta mesma sociedade deseja que sejam atendidas. Neste modelo explicativo o Estado surge a partir de um consenso entre a maioria ou a unanimidade dos indivíduos. Já a visão negativa, defendida por Marx e Engels, prevê que o Estado é a síntese da sociedade civilizada e que, em todas as épocas conhecidas, tem tido um único objetivo: a opressão de uma classe por outra. Segundo eles, o Estado é um instrumento para proteger os interesses da classe dominante e, nesse sentido, é imprescindível um poder colocado acima da sociedade para que se dê conta de amortecer os conflitos e mantê-los dentro dos limites da ordem.

A partir do que foi colocado então, o principal objetivo deste artigo é aprofundar as divergências em relação ao papel e a função do Estado, e conseqüentemente as diferentes possibilidades de compreensão do impacto das políticas públicas na vida da população. Podendo ser concebida como vilã ou solução para muitos dos entraves contemporâneos, essa

³ “O Príncipe”, escrito em 1513 por Maquiavel, é considerado sua obra-prima. Maquiavel é considerado o “pai” da ciência política e seus textos ainda são referência neste campo do saber.

discussão permite que possamos fazer um melhor diagnóstico de como o Estado brasileiro vem ser portando em relação à essa temática bem como elencar algumas perspectivas, caminhando das mais pessimistas às mais otimistas.

1. EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

É inegável que o termo “políticas públicas” está presente em inúmeras áreas do conhecimento, embora seja notório que é no âmbito da Ciência Política que ele ganha maior destaque, principalmente a partir da metade do século XX. O conhecimento produzido na área de políticas públicas vem servindo à políticos, empresas comprometidas socialmente e por todos aqueles que vêem as mesmas como um caminho para a mudança e para a construção de um mundo melhor. Compreendê-las permite refletir a respeito do que vem sendo feito, o que está dando certo, e o que poderá ser feito na perspectiva de garantir a sua efetividade; o quanto que elas estão contribuindo para melhorar a vida das pessoas.

Uma das questões mais polêmicas e divergentes no campo da Ciência Política reside na definição das chamadas “políticas públicas”. São muitas as disparidades presentes na literatura especializada, e quem aprofunda bem essa discussão é Secchi (2010) ao expor os principais “nós conceituais” em relação a essa tentativa.

O principal nó conceitual se dá na compreensão das mesmas enquanto exclusividade de atores estatais ou não. Alguns autores defendem a abordagem estatista, enquanto outros a chamada abordagem multicêntrica ao prever a não-exclusividade do Estado em relação ao estabelecimento e implantação de políticas públicas. A abordagem estatista parte da premissa de que é política pública somente quando provinda de ator estatal, enquanto a segunda entende o adjetivo “pública” à política voltada à um problema público (destino) e não à sua origem. Este enfoque parece o mais pertinente por vários motivos, sendo o mais significativo o fato de que o enfrentamento de um problema público pode se dar por inúmeros agentes, mesmo levando em conta o papel-chave do Estado já que a elaboração de políticas públicas é uma das principais razões de sua existência.⁴ Esta linha de raciocínio se demonstra interessante a partir das indagações feitas por Secchi (2010, p. 03):

⁴ É comum a classificação primeiro, segundo e terceiro setor enquanto os principais agentes. O primeiro setor é considerado o Estado, o segundo setor o mercado (empresas) e o terceiro as organizações sem fins lucrativos. Em relação ao comportamento desses três setores é possível afirmar didaticamente que no primeiro setor o dinheiro é público e utilizado para fins públicos; no segundo setor o dinheiro é privado utilizado para fins privados; e no terceiro setor o dinheiro é privado embora sua aplicação seja em atividades públicas.

A Petrobrás tem 60% das ações em mãos privadas, então não elabora políticas públicas? Quem nomeia o presidente da Petrobrás é o presidente da República, então suas políticas são públicas? Uma organização que tenha 50% de suas ações controladas pelo Estado passaria a elaborar políticas públicas se o Estado comprasse mais uma ação? Consideramos este tipo de verificação infrutífera.

Perguntas dessa natureza ajudam a desatar este nó. O que caracteriza na sua essência uma política pública é o **problema público** e a sua caracterização ou não enquanto tal se dá na intencionalidade de responder a um problema público e não a se o tomador de decisão ou implementador seja estatal ou não-estatal, ou seja, à sua natureza jurídica.

A partir do que foi colocado até então é evidente que falar de políticas públicas é falar de problemas coletivamente relevantes. Sjöblom, citado por Secchi (2010), define problema de uma forma bastante prática. Segundo ele problema pode ser definido como a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Nesse sentido um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa de melhorar uma situação em questão. Vale a ressalva que esta avaliação é bastante subjetiva. Um problema se torna público quando os atores políticos consideram algo como problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade). Os atores políticos podem ser individuais, coletivos, públicos, privados, ou todos aqueles que ao se incomodarem com algum problema público buscam mobilizar os recursos necessários para a execução e atuam no sentido de amenizar ou resolver uma situação considerada insatisfatória para uma parcela significativa da população.

Em se tratando de classificações possíveis, muitas são as possibilidades de categorização das políticas públicas. Talvez a classificação mais conhecida seja a proposta por Lowi⁵ referente ao impacto esperado na sociedade. Lowi (1964), a partir deste critério, propõe quatro tipos de políticas públicas:

- Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto tanto para atores públicos como privados. Elas definem quem “ganha” e quem “perde”. São exemplos de políticas dessa natureza as leis de uma forma geral;
- Políticas distributivas: a característica central desses tipos de políticas é o fato de beneficiarem alguns grupos específicos e onde os custos acabam sendo diluídos na coletividade. Subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários ou então incentivos ou renúncias fiscais caracterizam-se como políticas distributivas;

⁵ A tipologia proposta por Theodore J. Lowi foi publicada em 1964, embora tenha sido aprimorada nos seus subsequentes trabalhos.

- Políticas redistributivas: quando falamos de redistribuição está implícita a ideia de que haverá um impacto diferenciado dessas políticas no campo das classes sociais (os que têm e os que não têm). São concedidos benefícios a algumas categorias de atores por meio do prejuízo de outras categorias de autores. Um exemplo claro de política redistributiva no Brasil é o programa Bolsa Família, que busca dirimir as desigualdades sociais por meio da transferência de renda às famílias de baixa renda;
- Políticas constitutivas: as políticas constitutivas podem ser definidas como as políticas primárias que acabam ditando as regras para a elaboração de políticas públicas. Se encontram acima dos outros três tipos de políticas já que moldam inclusive as mesmas. As regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, bem como as regras da participação da sociedade civil nas decisões públicas podem ser consideradas políticas constitutivas.

É importante destacar que a distinção entre as quatro políticas acima citadas é tênue, ou seja, não é facilmente visualizável. Em muitos momentos percebemos políticas que agregam características múltiplas. Secchi (2010) cita como exemplo as políticas de contratação e as relações trabalhistas, que possuem elementos tanto regulatórios como redistributivos.

Apesar de inegáveis as contribuições das mais variadas tipologias como a de proporcionarem maior clareza sobre o que está sendo investigado e o que será implementado, talvez a grande crítica feita às mesmas seja o excesso de simplicidade dado a fenômenos bastante complexos (SECCHI, 2010).

Em se referindo à políticas públicas há ainda um ponto importante a ser discutido, o chamado ciclo ou processos de gestão das políticas públicas. Para compreender como se dão as políticas públicas este modelo permite pensá-las em etapas ou estágios. Embora hajam várias propostas de etapas diferenciadas, normalmente temos sete fases principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção. A identificação do problema é a etapa onde se constata uma diferença significativa entre o que se tem e o que se gostaria que tivesse. A formação da agenda refere-se ao momento em que o problema constatado é colocado na “agenda” e torna-se uma questão política. Na terceira etapa, na formulação de alternativas, a discussão gira em torno da escolha das melhores ações a serem tomadas para lidar com o problema público. Feito isso é possível evidenciar a escolha feita, sobretudo o método de enfrentamento (tomada de decisão). Depois parte-se para a implementação,

aplicação da política. Depois de aplicada é possível avaliá-la, analisar os efeitos produzidos pelas políticas públicas. Por fim encerra-se o ciclo da política pública quando tem-se a extinção da mesma.

2. DIVERGÊNCIAS EM RELAÇÃO AO PAPEL DO ESTADO NO QUE TANGE AO OFERECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos maiores dilemas da atualidade refere-se à intervenção estatal na sociedade e estas divergências podem ser consideradas alicerce para o que convencionamos chamar de ideologias políticas, divergências a respeito da função e o papel do Estado. Partindo do princípio que o Estado é o principal agente no que concerne ao oferecimento de políticas públicas bem como no enfrentamento dos problemas públicos, esta discussão se apresenta extremamente relevante. Na modernidade pode-se dizer que se fazem presentes três grandes modelos teórico-práticos: liberalismo/neoliberalismo, socialismo/comunismo e social-democracia. Será enfatizado o primeiro e o último modelo, visto que o fracasso da revolução russa tirou o grande referencial do movimento socialista/comunista a nível mundial, o que não desmerece esta corrente ideológica, mas a coloca em um patamar marginal.

2.1 A concepção liberal/neoliberal

O termo “**liberalismo**” deriva do latim *liberal* e significa liberal, livre. Sucintamente podemos afirmar que o liberalismo clássico é uma ideologia ou corrente do pensamento político surgida no século XVII e que se sustenta como princípio fundamental que, no contexto da relação do indivíduo com o Estado, a liberdade do indivíduo é o que deve ser privilegiado. Defende a maximização da liberdade individual, só alcançada com a minimização do Estado. Didaticamente podemos dividi-lo em liberalismo político e liberalismo econômico.

Na esfera política defende que o Estado não deve interferir na vida privada dos indivíduos. O esquema abaixo representa a premissa básica desta corrente: quando temos um “Estado mínimo” temos a prevalência da liberdade individual, quanto temos um “Estado

máximo” temos a impossibilidade das pessoas serem livres. Desta forma se busca um Estado mínimo restrito à exercer funções judiciais e de defesa⁶.

Buscando uma proposição prática, para os liberais para que se possa ter uma não interferência do Estado na vida das pessoas o governo cobraria menos impostos, no entanto ofereceria menos serviços, menos políticas públicas. Na área da saúde, por exemplo, estando doente eu teria que pagar a consulta do médico, podendo eu inclusive escolher o médico de minha preferência. Outro exemplo é imaginar que desde o nosso primeiro emprego formal contribuímos para a previdência social. Segundo a doutrina liberal, a opção de decidir se poupamos ou não para a aposentadoria futura, caberia à nós.

No campo econômico prega que o Estado não deve interferir no mercado por acreditar na auto-regulação do mesmo. Na lei da oferta e da procura o mercado se auto-regula atingindo o equilíbrio. Adam Smith é um dos pioneiros do liberalismo econômico e sua principal obra é “A riqueza das nações”, de 1776⁷.

O liberalismo passa a sair do cenário a partir da crise de 1929 nos Estados Unidos, conhecida como o “crack da bolsa de valores de Nova York”. Mais do que uma crise econômica, o que é colocado em cheque é o rumo proposto pelos economistas liberais que até o momento pregavam o *laissez faire*⁸.

Segundo Anderson (1998), o neoliberalismo é uma adaptação e atualização do liberalismo clássico às novas condições sociais e históricas. Em claro declínio após a crise de 1929, ressurgiu no cenário mundial com uma nova roupagem, um “novo liberalismo” caracterizado, sobretudo por uma crítica veemente ao Estado intervencionista e de bem-estar⁹. Embora fundamentado nos pressupostos liberais, o momento histórico é distinto e algumas intenções são diferenciadas¹⁰.

⁶ O fundador do liberalismo político é John Locke, em seu livro “Segundo tratado sobre o governo civil”, de 1689.

⁷ Em “A riqueza das nações” Adam Smith utilizou o termo “mão invisível” se referindo a como em uma economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade coordenadora, o mercado se auto-regula como se houvesse uma mão invisível orientando este processo.

⁸ *Laissez faire* é parte da expressão em língua francesa “*laissez faire, laissez aller, laissez passer*”, que significa literalmente “deixai fazer, deixai ir, deixar passar”. *Laissez faire* se tornou um chavão do liberalismo por propor que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência.

⁹ O chamado Estado de Bem-estar Social, keynesiano ou intervencionista, parte de princípios e práticas bastante distintas do liberalismo e do neoliberalismo. Se fundamenta no intervencionismo estatal, tanto na vida econômica por não acreditar na justiça do mercado, como na vida dos indivíduos por meio do oferecimento de políticas públicas aos cidadãos como direito e não favor. Uma forte presença do Estado é vista como normal e desejável a partir da premissa que o mesmo representa a vontade coletiva.

¹⁰ O texto de origem do neoliberalismo é “O caminho da servidão”, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Hayek e seus companheiros argumentavam que o igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar destruíria a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos.

Fato de suma importância para a propagação do ideário neoliberal em tempos recentes é o chamado **Consenso de Washington**, expressão criada pelo economista John Williamson em 1989, quando em um dos seus textos listou as políticas que o governo dos Estados Unidos preconizava para a crise econômica que assolava os países em desenvolvimento. As recomendações foram construídas por inúmeros economistas, inclusive de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos em uma conferência do *Institute for International Economics* (IIE) realizada em Washington. O “receituário” construído naquele momento acabou se tornando política oficial do Fundo Monetário Internacional e “moeda de troca” ao negociar a dívida externa dos países latino-americanos. As receitas apresentadas naquele momento tinham o intuito de se contrapor ao caráter intervencionista do Estado na sociedade. Foi “recomendado” aos países que a partir daquele momento reduzissem os gastos públicos, repassassem os serviços oferecidos pelo Estado para a iniciativa privada (privatização), bem como não interferissem na economia¹¹.

Para Moraes (2002) a concepção neoliberal pretendeu, e em certa medida conseguiu, oferecer explicação coerente para os problemas derivados das políticas públicas ou do Estado de Bem-Estar Social. Três questões problemáticas são identificadas nesta perspectiva sendo elas:

- Os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento);
- Os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamento de indivíduos, grupos sociais e empresas;
- Os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas (MORAES, 2002, p. 2).

Segundo Hofling (2001) para os neoliberais as políticas públicas (sociais) são consideradas um dos maiores entraves ao desenvolvimento e responsáveis, em bom grau, à crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e

¹¹ Vários foram os países que buscaram por em prática os pressupostos neoliberais, alguns por convicção, outros por questões conjunturais. São exemplos de países a adotarem tal postura de forma bastante evidente: Chile (Augusto Pinochet, 1973), EUA (Ronald Reagan, 1980) e Inglaterra (Margareth Thatcher, 1979). No Brasil o primeiro governo que buscou diminuir a participação do Estado em várias esferas foi Fernando Collor de Mello (1989). Para muitos autores isto se deve ao fato de sofrer diretamente os impactos das imposições do Consenso de Washington. O Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) também é tido como neoliberal por ter privatizado várias empresas que antes eram de posse do Estado.

podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas ao tão almejado equilíbrio. O mercado é a matriz da riqueza, da eficiência e da justiça.

Na mesma ótica Oliveira (2003), afirma que a conseqüência deste enfoque é a defesa da redução do tamanho, das funções e da competência do Estado. Essa premissa é notada pela visão negativa das políticas de bem-estar social, já que estas constituiriam uma ameaça às liberdades individuais, inibiriam a concorrência privada e ampliaria a burocracia estatal. A ação do Estado na área social deve ater-se à questões emergenciais, se necessário, e de modo complementar à filantropia privada.

2.2 A concepção marxista

Como colocado anteriormente, embora esta ideologia política tenha perdido força nos últimos anos, a seguir seguem algumas características desta projeto de sociedade bastante distoante dos demais, inclusive no que cerne à concepção do papel do Estado e das políticas públicas.

A partir do pressuposto de que a sociedade é fruto da ação humana, é possível pensar que ela pode adquirir outras formas, diferentes daquelas que conhecemos. A partir dessa premissa surgem críticas em relação ao capitalismo e ao próprio Estado liberal burguês. As críticas ao liberalismo resultam da constatação de que a livre concorrência não trouxe o equilíbrio prometido, ao contrário, instaurou uma “ordem” injusta e imoral. Se de um lado temos os defensores da liberdade, o enfoque marxista privilegia a igualdade, só alcançada diante da construção de uma nova ordem.¹²

A forma indicada por Marx para se chegar nessa nova ordem envolveria duas etapas que, popularizaram dois termos muito usados e muitas vezes confundidos: socialismo e comunismo. Na primeira fase, o socialismo (ditadura do proletariado), haveria necessidade da existência de um Estado controlado pelo proletariado para organizar o funcionamento da sociedade. A propriedade dos meios de produção seria estatal e coletiva. A próxima fase seria o comunismo, na qual o Estado seria extinto e cada pessoa seria remunerada de acordo com suas necessidades. Nessa sociedade, valores como o consumismo e o desejo de acumular dinheiro ou propriedades e aparentar símbolos de riqueza não mais existiriam.

¹² A corrente marxista é considerada “radical”, por considerar que a maioria dos males que vivenciamos podem ser explicados pelo modo de produção vigente, ou seja, o problema estaria na própria lógica, ou então, na raiz das coisas.

Assim, dada a compreensão de que as dificuldades que as pessoas passam não podem ser explicadas no plano individual (falta de esforço como prevê o liberalismo), mas trata-se de um fenômeno estrutural e resultado da dinâmica do próprio sistema, a solução no seu interior não passa de uma falácia. Nesse sentido as próprias políticas públicas amenizariam algumas questões sociais, embora a resolução da maioria das problemáticas vivenciadas hoje seria impossível com a manutenção da lógica a que somos submetidos.

Meksenas (2002), norteado pela visão marxista afirma que as políticas públicas não são um mecanismo utilizado pelo Estado para ajudar os excluídos a ascender socialmente, mas uma forma de evitar que esta parcela da população questione a lógica, ou seja, as políticas públicas não passariam de um mecanismo de controle bastante eficiente ao manter a ilusão que estes poderão futuramente melhorar as suas vidas, o que não vai ocorrer.

Na mesma perspectiva Faleiros (2007), expõe que embora defendidas como instrumentos de igualdade social e de melhoramento do bem-estar, as políticas públicas apenas diminuem certas desigualdades ou impedem que algumas situações se agravem. Mais do que isso têm o real objetivo de estabilização social, a manutenção das relações sociais hierárquicas e a reprodução das classes sociais.

O que se percebe nesta ótica é a limitação das políticas públicas enquanto mecanismos de superação das inúmeras problemáticas contemporâneas por fazerem parte do próprio modo de produção capitalista os custos sociais. Mais do que isso, elas acabam de certa forma contribuindo para o *status quo* ao buscar “calar a boca” ou “cegar os olhos” dos que em desigualdade de oportunidades penam. A partir da perspectiva marxista as políticas públicas buscariam amenizar as dificuldades dos segmentos marginais com o mero intuito de garantir a estabilidade social e manter as mesmas relações díspares que historicamente permitiram que uma minoria enriquecesse e uma maioria empobrecesse.

2.3 A concepção social-democrata

Como Marx, John Keynes, economista inglês e teórico da intervenção do Estado na economia, encarava o capitalismo como dotado de qualidades irracionais, mas acreditava que seria possível controlá-las para salvar o capitalismo de si mesmo. Keynes pensou em estratégias para superar a crise econômica de 1929. A partir do fracasso momentâneo do liberalismo surge nesse momento um caminho distinto do capitalismo de mercado americano e do socialismo soviético.

Esta terceira via pode ser compreendida como uma tentativa de “humanizar” o capitalismo. Para Giddens (1998), a social-democracia vê o mercado como gerador de muitos dos efeitos problemáticos, algo que os próprios socialistas tinham diagnosticado. No entanto, a social-democracia compreende ser possível emudecê-los ou superá-los pela intervenção do Estado no mercado bem como na vida das pessoas. Em decorrência disso o Estado tem a obrigação de fornecer bens públicos que os mercados não podem suprir, ou só o podem fazer de forma fragmentada. Uma forte presença do governo na economia, e também em outros setores da sociedade, passa a ser normal e desejável. Benefícios estatais são essenciais para o auxílio às famílias em necessidade, e o Estado deveria intervir onde quer que os indivíduos, por uma razão ou outra, sejam incapazes de se defender.

Na prática, os modelos social-democráticos variaram substancialmente¹³, no entanto, pode-se afirmar que trata-se de uma filosofia política que busca implementar o Estado de bem-estar social, o *welfare state*, Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político (SETEMBRINI, 1997).

Para Alayón, citado por Garcia (2005), o Estado de Bem-estar deve ser caracterizado como algo que não faz parte da lógica do sistema capitalista, por isso afronta a mesma. Desta forma, seria o Estado de Bem-estar uma das principais soluções para os problemas públicos.

Frente ao que foi colocado até então, fica claro que a maioria dos entraves vivenciados, na perspectiva dos autores de orientação social-democrata, é vista como resultado do modelo econômico adotado, pautado sobretudo em políticas neoliberais. Sob o ponto de vista social-democrata, as dificuldades encontradas pelas pessoas é concebida como um fenômeno conjuntural, o que pressupõe solução no interior do próprio sistema, podendo então, desaparecer enquanto problema social. A maioria dos autores chama a atenção para o papel primordial das políticas públicas na resolução dos problemas sociais. Essas políticas são vistas como uma forma de combater os efeitos perversos do capitalismo. Como afirma Garcia (2005), entender a pobreza como não sendo um problema estrutural do capitalismo permite que as políticas públicas e a distribuição de renda, neste modo de produção, possam ser consideradas como elementos de diminuição progressiva e sustentável da pobreza até atingir sua erradicação.

¹³ São exemplos de países a adotar a social-democracia Alemanha, França, Suécia e a Inglaterra. Em 1998, Tony Blair, do Partido Trabalhista Britânico, ressaltou sua ambição de criar um consenso internacional de centro-esquerda para o século XXI, alternativa à velha esquerda e à nova direita. Este projeto de sociedade é a chamada Terceira Via, uma proposta de renovar a social-democracia clássica.

Em síntese, esta perspectiva prevê um papel central para as políticas públicas e por partir do princípio de que a pouca renda e a incapacidade de pagar pelo serviço não tem origem no campo individual, e sim no caráter injusto do próprio sistema, as políticas públicas, sobretudo as oferecidas pelo Estado, são concebidas como um direito e não como favor como prega os dizeres neoliberais. Exemplo disso é a nossa constituição com propostas universalizantes ao responsabilizar o Estado brasileiro pregando saúde e educação para todos e assistência social para quem precisa, por exemplo. Felizmente, ou infelizmente, nem sempre foi assim, por isso se faz importante contextualizarmos como o Estado brasileiro historicamente se portou no que tange ao oferecimento de serviço (políticas públicas) para a população.

3. HISTÓRICO DAS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

O resgate das diversas concepções que a política pública assumira desde a formação econômica e social do Estado brasileiro torna-se um contínuo desafio, o que não desmerece a sua pertinência. Dada a complexidade do tema serão privilegiadas as questões nacionais, sem que isso signifique desconsiderar o fato da inserção do país no sistema internacional, embora esta análise seja demasiado profunda para este momento.

Esta análise se faz importante visto que temos um leque de possibilidades de configuração das políticas públicas e que o Estado se comportou de forma bastante distinta ao longo do tempo. Temos o mesmo bastante intervencionista em alguns momentos, ofertando políticas públicas abrangentes e propondo uma maior interferência nas relações entre capital e trabalho, e por outro lado, percebe-se claramente momentos em que o Estado optou por se ausentar da vida das pessoas, deixando muitas de suas atribuições nas “mãos” do mercado, inclusive o fornecimento de políticas públicas.

É importante se ter consciência que o formato de uma política pública normalmente está atrelado a um contexto propulsor e ao modelo de Estado vigente. Neste sentido, parece ser de grande valia além de avaliarmos eficiência, eficácia ou efetividade das políticas públicas, critérios de avaliação comumente utilizados, nos atermos às diretrizes das mesmas. Tão importante quanto os resultados parece ser compreender a concepção político-ideológica (diretrizes) das políticas públicas. Compreendendo os alicerces torna-se mais fácil compreender o porquê de determinada política ter sido pensada e executada de tal maneira. Analisar estes alicerces além de possibilitar uma melhor compreensão do que não está

aparente mais embasa a ação, pode nos levar a questionar estes fundamentos e conseqüentemente rever o formato da política. Pereira (2006), a fim de tornar mais explícitas as peculiaridades da experiência brasileira no campo das políticas de satisfação de necessidades básicas, para efeitos analíticos, dividiu-a em cinco períodos históricos, denominados cada um deles de acordo com o perfil de regulação política, econômica e social prevalecente. Embora se tenha consciência de que a passagem de um período a outro se dê de forma gradual, por facilidade didática será utilizada a divisão feita por ele.

3.1 O período laissezfariano

Para Pereira (2006) até 1930 a economia brasileira era agroexportadora e o sistema político caracterizado pela ausência de planejamento social. O Estado se demonstrou nesse período pouco atuante em relação ao papel de agente regulador da área social. O mercado que dava respostas tópicas e informais aos reclamos da pobreza e a polícia que controlava repressivamente a questão social emergente, eram os principais atores neste período. No que diz respeito à polícia, data dessa época a frase do então presidente da República Washington Luís, que se tornou famosa e emblemática do estilo brasileiro de dar respostas aos reclames sociais: “A questão social é questão de polícia”.

Na mesma perspectiva, para Barcellos (1983) as políticas sociais nesse período eram fragmentadas e emergencialistas. Os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação esparsa e tratados basicamente por aparato policial. Questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública.

Segundo Medeiros (2001) as políticas surgidas no Brasil no início dos anos 1920 já constituíam um esboço da formação do *Welfare State* brasileiro embora para ele a função era atuar como instrumento de controle dos movimentos dos trabalhadores no país. Sua estratégia era antecipar algumas demandas e dessa forma restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral.

3.2 O período populista-desenvolvimentista

Podemos afirmar que é a partir de 1930 que se torna nítida a constituição de um *Welfare State* no Brasil, mesmo que limitado como já colocado anteriormente, e de profundo caráter conservador.

Para Couto (2006) o caráter populista e desenvolvimentista são características políticas fundamentais que marcaram a trajetória sócio-histórica brasileira no período de 1930 a 1964 e são a síntese das heranças construídas desde o Brasil colônia. Essas características tiveram repercussões importantes na discussão sobre a questão dos direitos civis, políticos e sociais e se evidenciaram nas linhas-mestras que sustentaram os referidos governos.

O período que vai de 1930 a 1964 engloba vários sub-períodos e governos com diferentes características. No entanto, tanto para Pereira (2006) quanto para Couto (2006), de uma forma geral pode-se afirmar que do ponto de vista econômico a principal característica do período foi a passagem da economia agroexportadora para a urbano-industrial, exigindo um posicionamento diferente do Estado frente às novas demandas. Infelizmente esta mudança econômica não trouxe consigo avanços significativos na área social.

Passaram a ser critérios de inclusão ou exclusão aos benefícios sociais a posição ocupacional e o rendimento. Esses critérios colocaram somente os trabalhadores urbanos em posição de privilégio, pois sua vinculação ao mercado formal de trabalho era a garantia de inserção nas políticas públicas da época. As medidas regulatórias criaram um clima favorável ao deslocamento da base produtiva, incentivando a vinda dos trabalhadores rurais para os centros urbanos, em busca de melhores condições de vida. Essa legislação, embora autoritária e controladora, constituiu-se em avanços das relações entre trabalhadores, empregadores e governos, pois até o momento percebia-se a inexistência de garantias. Todo esse aparato legal, que se dirigiu basicamente ao trabalhador urbano, foi referendado pela Constituição de 1934¹⁴, quando esta define o campo dos direitos assegurados ao povo brasileiro. Neste momento são regulamentados o trabalho feminino, o de menores, a jornada de trabalho, férias, demissões e assuntos relevantes a acidentes de trabalho (BARCELLOS, 1983; COUTO, 2006).

¹⁴ No campo dos direitos, a Constituição de 1934 referendou os direitos civis de acordo com o ideário liberal, que pode ser observado nos documentos, tratados e constituições de outros países. Indica a igualdade perante a lei, no entanto mantém grande parte da população afastada do usufruto dos direitos políticos e sociais. Assinala-se a proibição do voto aos analfabetos e mendigos, bem como a constituição de direitos sociais majoritariamente no campo do trabalho formal e urbano.

Percebe-se que embora a questão social não fosse mais considerada uma questão de polícia como no período anterior, ela não foi alçada a ponto de ser equiparada com a atenção dispensada à área econômica. Em síntese, como afirma Pereira (2006), as políticas públicas brasileiras desse período funcionavam na maioria das vezes como uma espécie de “zona cinzenta”, onde se operavam barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade.

3.3 O período tecnocrático-militar

Da mesma forma que o período anterior, o período que vai de 1964 a 1985, embora possa ser identificado com o autoritarismo, compreende vários sub-períodos e governos. Frente a isso este período acaba se apresentando bastante heterogêneo.

Dentre as principais características verificadas no período, tanto Tavares e Assis (1985) quanto Vieira (1995), ressaltam uma nítida modificação no conteúdo do Estado. O mesmo deixa de ser uma organização eminentemente populista para tornar-se tecnocrática e centralizada. Este busca erradicar o fantasma do comunismo e transformar o Brasil em uma grande potência internacional. Essa nova proposta é fundada em um “restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, sob os aplausos das classes médias assustadas com o turbulento período anterior.” (TAVARES; ASSIS, 1985, p. 11)

Segundo Habert (1996) e Pereira (2006) nesse período foram várias as reformas institucionais que acompanharam essa modificação resultando na reestruturação da máquina estatal, privilegiando o planejamento, a burocracia e a supremacia do saber técnico sobre a participação popular. A partir de 1967, definido o modelo econômico – que se revelou concentrador e excludente – e a direção política autoritária, explicitaram-se no país as seguintes tendências: menosprezo pelas massas, valorização do capital estrangeiro e a concepção de política pública como uma decorrência do desenvolvimento econômico.

Para Martine (1989) somente após a tecnocracia ter registrado os êxitos do planejamento no “milagre econômico” o modelo de política pública do regime militar começou a ser delineado. O modelo de crescimento adotado pressupunha a necessidade de se acumular renda prioritariamente. A redistribuição dessa renda ocorreria posteriormente, por efeito de *trickle down*¹⁵, o que não aconteceu. A concentração de renda acarretou custos sociais severos. Assim, a repressão a movimentos sociais reivindicatórios tornou-se um dos elementos da estratégia de desenvolvimento nacional. Para compensá-los e garantir a

¹⁵ Célebre tese segundo a qual o crescimento traz uma prosperidade que goteja e por aí se espalha para toda a sociedade.

estabilidade política necessária ao crescimento econômico, o governo implementou uma série de políticas públicas de natureza assistencialista.

Só a partir de 1975 percebe-se, ao lado do crescimento relativo obtido na área econômica, uma inusitada preocupação com os mais pobres. No entanto, tal esforço, além de fazer parte de um projeto governamental mais amplo de elevar o Brasil à categoria de emergente, tinha um objetivo estratégico bem específico: reaproximar o Estado da sociedade, principalmente das massas, para manter os governantes de um regime em franco desgaste como “atores políticos viáveis”. Desse modo, ampliou-se o leque de benefícios da ação do Estado. Trata-se de uma nova estratégia social. Pela primeira vez ouve-se falar no desenvolvimento social com objetivo próprio e como resultado das articulações entre governo e sociedade (PEREIRA, 2006).

3.4 O período de transição para a democracia liberal

Para Pereira (2006) foi no período denominado de “Transição Democrática” ou “Nova República”, entre 1985 e 1990, que houve uma profunda reorganização institucional caracterizada por um padrão administrativo e financeiro descentralizado mediante o qual seriam criados canais de participação social e política da população e, em segundo, por uma concepção de proteção social na qual tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos receberam atenção especial. Data dessa época a inclusão, pela primeira vez na história política do país, da assistência social numa Constituição Federal, na condição de componente do Sistema de Seguridade Social e de direito de cidadania.

De acordo com Pereira (2006) graças à mobilização da sociedade, as políticas públicas tornaram-se centrais, nessa década, na agenda de reformas institucionais que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Para Pereira (2006, p. 152):

Nesta Constituição a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país.

É importante salientar que foram várias as reações negativas à promulgação da Constituição Federal de 1988. A mesma foi rotulada pelas correntes conservadoras nacionais ora de inviável por “remar contra a corrente” neoliberal dominante, ora de inconseqüente por

conter “propostas suecas com recursos moçambicanos” (SANTOS apud PEREIRA, 2006, p. 153).

Pelo que se pode notar este período demonstra-se bastante avesso. Se de um lado são notados significativos avanços políticos e sociais, como a promulgação da Constituição de 1988, por outro lado percebe-se uma “contra-reforma conservadora” iniciada em 1987, ainda no governo Sarney, e reforçada, a partir de 1990, no governo Collor. Esta reação será melhor explorada a seguir.

3.5 A concepção neoliberal

De acordo com Couto (2006) em pleno processo de efervescência da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno de suas conquistas, o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações contidas no Consenso de Washington. Dentre o conjunto das orientações indicadas no Consenso está a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser geridos pela iniciativa privada. Essas orientações opõem-se aos princípios dos direitos garantidos pela Constituição e pelas leis subseqüentes. Para o mesmo autor essa linha teórica coaduna-se com a herança oligárquica, patrimonialista e autoritária no que diz respeito à compreensão do papel do Estado brasileiro.

É sob esses argumentos que se reduz o grau de universalização dos programas sociais e se dilui a noção de direitos sociais. Em contrapartida, acentuam-se as características focalistas e seletivas que historicamente têm marcado as políticas de corte sócio-assistencial. Para Boito Jr. (1999) a concepção neoliberal de política social pode ser considerada antipopular por estar atrelada aos princípios de descentralização, desconcentração participativa e focalização e que examinada sua aplicação no Brasil e na América Latina, tem desobrigado o Estado de oferecer os serviços públicos e aumentado as desigualdade sociais. Segundo ele a política pública neoliberal aprofundou as más condições da saúde, educação, moradia etc., porque reduziu os gastos do Estado em todas essas áreas. Esse caráter reducionista das políticas públicas faz sentido a partir da crença fundamental do liberalismo que no âmbito do mercado todos têm igualdade de oportunidades. Desta forma, o insucesso acabaria sendo compreendido como falta de esforço, preguiça, dentre outros atributos

individuais. As políticas públicas seriam então nada mais do que uma questão filantrópica e de solidariedade social. Seriam elas um favor e não um direito social.

Nesta perspectiva, um exemplo de característica das políticas públicas neoliberais é a sua focalização, abandonando a política do Estado de bem-estar social que pretende “dar tudo a todos”, para então “dar pouco a quem tem pouco”. Outro mecanismo neoliberal para dar conta da sua premissa fundamental, “menor Estado, melhor Estado” é a privatização, o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo e não lucrativos, no caso, associações filantrópicas e organizações comunitárias, ou novas formas de organizações não-governamentais. No Brasil foram vários os momentos onde se viu a transferência (venda) de estabelecimentos públicos para a propriedade privada, o encerramento de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas de suas responsabilidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, percebe-se claramente que as políticas públicas brasileiras em raros momentos se demonstraram aliadas à noção de direito social. A noção de “direito social” traz consigo a ideia de igualdade, uma vez que decorre do reconhecimento das desigualdades sociais geridas na sociedade capitalista. Expressa-se pelo direito à educação, à saúde, ao trabalho, à assistência e à previdência. Os direitos sociais possuem caráter redistributivo, buscam promover a igualdade de acesso aos bens socialmente produzidos. Nesta perspectiva, Couto (2006) ressalta que a concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando esta atrelada às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantida. Sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado. Constituem-se em direitos de prestação de serviços ou de créditos, gerando obrigações por parte do Estado, que detém a responsabilidade de, por meio do planejamento e de execução de políticas para o bem-estar do cidadão atender às demandas variadas.

É importante se ter claro que a enunciação desses direitos é feita por meio de pactos na sociedade, que podem ser traduzidos em cartas de intenção, acordos políticos ou leis, e a sua forma e efetividade são resultados de embates, onde a pressão dos grupos na sociedade e o ideário prevalente nessa sociedade têm papel preponderante. Nesse sentido, a luta pela universalização dos direitos civis e políticos e a busca da igualdade como meta dos direitos sociais são características de vários movimentos e declarações constituídas pelos homens,

principalmente a partir dos séculos XVIII, XIX e XX. Exemplo disso é a nossa constituição, baseada nos princípios do *welfare state* e de recorte social-democrata. Do ponto de vista conceitual apresenta dois grandes problemas de fundo: 1) um atraso de 40 anos em relação aos países de economia avançada; e 2) sua inscrição num contexto onde há uma outra configuração do capitalismo internacional, regido pelas ideias teóricas neoliberais, que teve como primazia a destruição dos projetos do *welfare state* (PEREIRA, 2006).

Diante disso, pode-se afirmar que para a afirmação dos direitos, os traços constitutivos da herança social brasileira demarcam limites. Como vêm apontando alguns analistas dos sistemas de proteção social, no Brasil é grande a distância entre o “ótimo abstrato” e o “péssimo concreto”, como alude Vianna, citado por Oliveira (2003, p. 106), ao afirmar que “muitos fatores concorrem para que no Brasil, bem-estar, seguridade social e análogos não passem de palavras”.

Compreender as inúmeras determinações que incidiram sobre a discussão da implementação dos direitos sociais, sejam elas econômicas, culturais, políticas e/ou sociais, é fundamental para identificar os elementos que têm contribuído para dar materialidade ou não a esses direitos. Sua definição é de um produto social histórico e, portanto, inacabado, trazendo na sua configuração matizes das possibilidades postas na luta cotidiana das populações no enfrentamento das mazelas geradas pelo capitalismo. Embora não se tenham receitas prontas como afirma Rodrigues (2010, p. 10), “ao encarar os problemas dos outros como de todos nós, visto que são problemas públicos, abrimos uma janela de oportunidade para que as políticas públicas que produzimos façam, de fato, diferença para a sociedade em que todos vivemos”.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; BORÓN, A. (Org). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 4a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando**: introdução à filosofia. 2. Ed. São Paulo: Moderna, 1993.

BARCELLOS, T. M. M. **A Política Social Brasileira 1930-64**: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BOITO JR, A. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado Capitalista**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FRIEDE, Reis. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GARCIA, A. V. **A pobreza do homem**. Florianópolis, 2005. 364 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

GIDDENS, A. **A terceira via**. São Paulo: Record, 1998.

HABERT, N. **A década de 70: apogeu e crise da ditadura militar brasileira**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1996.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES.**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 08 jan. 2007.

LOWI, T. J. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MARTINE, G. A A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, 1989.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos Anos 1990**. Brasília, IPEA, 2001. (Texto para discussão nº 852)

MEKSENAS, P. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, R. C.. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2006.

NETTO, Pedro Salvetti. **Curso de Teoria do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1986.

OLIVEIRA, H. M. J. de. **Cultura política e assistência social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SETEMBRINI, D. Social-Democracia. In: In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 9. ed., 1997.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TAVARES, M. da C.; ASSIS, C. **O grande salto para o caos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.