



Escola de Formação Política Miguel Arraes

Curso **de Atualização e Capacitação Sobre Formulação** **e Gestão de Políticas Públicas**

Módulo I

O que são políticas públicas

Aula 1

O que são políticas públicas



Política Pública e Estado

- ▶ O que são as políticas públicas?
 - Ações do Estado no exercício de suas competências.
 - Materialidade da intervenção do Estado
 - Estado em Ação



ESTADO MODERNO

- ➡ A construção do Estado Moderno - início no século XV- Maquiavel, Hobbes, Locke, Rosseau, Montesquieu.
- ➡ A idéia do Contrato Social, o homem abre mão da sua liberdade à favor do Estado, cria o Estado em troca da proteção dos seus direitos individuais e da propriedade



NICOLAU MAQUIAVEL (1469 - 1527)

- ➡ “O Príncipe” - 1513
- ➡ Pai da Ciência Política à medida que descreve friamente os mecanismos sombrios do poder absoluto
- ➡ Maquiavélico, maquiavelismo: são adjetivo e substantivo, “autor maldito”
- ➡ Mito que sobrevive independente do conhecimento do autor ou sua obra
- ➡ “Maquiavel, fingindo dar lições aos Príncipes, deu grandes lição ao povo” (Do contrato social, livro 3, cap. IV Rosseau)



MAQUIAVEL

- ➡ **Ética Política:** o objetivo supremo do governo é perpetuar-se no poder, não importando os meios para atingir esse fim. “o fim justificam os meios”
- ➡ **Realismo político:** ausência de valores morais x forte crítica ao Estado absolutista que começa a desmoronar no final da Idade Média. Cinismo: mentir, agir com crueldade, matar, tudo para atender ao objetivo de perpetuar-se no poder
- ➡ Sua **chocante amoralidade** explicitaria a realidade interna do poder político. Essa sua maior contribuição



MAQUIAVEL

- ➡ **Príncipe “homem de virtú”**: aquele que , conhecendo as circunstâncias, é capaz de arrebatá-las a seu favor, valendo-se da liberdade de que o homem dispõe. Não espera que a fortuna, a sorte, o “deixe governar”;
- ➡ **O governo** para não se derrubado **deve ser estimado pelo povo**, para isso é preciso assegurar o livre exercício das atividades dos súditos.
- ➡ A arte de manter-se no poder coincide com **“bem governar”** e para isso é preciso manter a **coesão social**, evitando desordens e mantendo-se ao lado do povo.
- ➡ Não se pode satisfazer os grande, mas, o **povo pode se satisfeito, seu desejo é o de não se oprimido**. O objetivo do povo é mais honesto



THOMAS HOBBS

(1588 - 1679)

➡ “Leviatã” - 1651

- primeira obra “contratualistas”.
- Cenário político de desordem: Parlamento Inglês disputa com Rei Carlos I que é decapitado, proclamada a República (1649)
- Grande teórico da soberania do Estado. Monarquista

➡ Estado de Natureza: “o homem é o lobo do homem”

- Natureza humana: paixões.
- apetite ou objeto de desejo = “bom”;
- aversão = mau.
- Todos os homens se igualam em suas paixões, isto é, no esforço de satisfazer o desejo e de afastar o indesejável.



► Estado de Natureza:

- Os homens são livres
- Os homens são iguais como inimigos
- O estado de natureza é o estado de “guerra de todos contra todos”.
- A guerra de todos contra todos é fruto do desejo de segurança e auto-preservação de cada um e também fonte de insegurança generalizada e de medo da morte.



► Leis de Natureza:

- 1ª) Todo homem deve esforçar-se pela paz. No estado de natureza a paz só é buscada se for mais vantajosa que a guerra.
- 2ª) Os homens devem, para selar a paz, “renunciar a seu direito a todas as coisas”, desistindo, cada um, de ser obstáculo à auto-preservação do outro. Essa renúncia mútua é o contrato, e a promessa de seu cumprimento chama-se **pacto**.
- As demais leis de natureza deduzem-se dessas outras duas: obrigação de todos em cumprir o pacto; legitimidade para castigar quem não cumprir



➡ **Leviatã: O Estado é o “Monstro em favor da Paz”.**

- Paz apenas pelo medo da morte é instável
- Poder precisa ser mais forte que a vontade dos homens para obrigá-lo à paz
- **Pacto: cada homem diz a cada homem:** “cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as tuas decisões”
- A **renúncia é total** a favor de “**homem artificial**” que concentra todos os poderes de cada homem. É uma só força, uma só vontade, um só poder - “**o corpo político**” - **Estado**
- Nessa passagem, o **homem perde a liberdade natural** e ganha a **superação do medo**, substituído pela **esperança**
- O **Estado** está **acima dos indivíduos**, mas, é criação destes e sua representação.
- O **Estado** detém **poder ilimitado** e o **monopólio da força**, usa o recurso da violência para manter a paz
- O **Estado** representa o **fim do estado de natureza** e a **inauguração da sociedade civil**



► Objetivo do Estado:

- **Soberania do Estado para resolver os conflitos característicos do estado de natureza**
- “colocar diante dos olhos dos homens a mútua relação entre **proteção e obediência**, de que a condição da natureza humana e as leis divinas (...) exigem um cumprimento inviolável”
- **A origem do poder político e do Estado** não deve ser procurada em Deus e sim **na natureza**, mesmo que essa seja resultado da criação divina



JOHN LOCK

(1/3)

- ➡ Contexto da Revolução Gloriosa de 1688: início da instauração da monarquia constitucional tal como existe hoje
- ➡ É empirista: experiência é a única fonte das idéias. Elas não são inatas. “tábula rasa”.
- ➡ Homem em estado de natureza:
 - em estado de natureza o homem é **bom**
 - são livres, iguais e independentes;
 - livres mas submetidos às leis da natureza, isto é, a razão.
 - cada um é livre para dispor de seu corpo;
 - não se deve abusar dessa liberdade para prejudicar os demais
 - não é preciso atentar contra outros, é tudo abundante na natureza
 - agressão é um ato insensato e irracional (depravados), renuncia da razão



JOHN LOCK

(2/3)

- ➡ Homens contrários a razão; transgridem às leis da natureza, devem ser condenados, crime e castigo;
- ➡ inicia-se o estado de guerra; guerra de alguns contra os demais;
- ➡ a paz só se alcança para rendição do criminoso e pela reparação dos danos causados;
- ➡ só termina quando o último criminoso for rendido;
- ➡ isso perpetua o estado de guerra
- ➡ Para superar essa guerra sem fim os homens desistem de aplicar as leis naturais com as próprias mãos e criam um Estado sobre leis para fazê-lo. As Leis do Estado tem por base Leis naturais, jusnaturalismo.



JOHN LOCK

(3/3)

- ➡ Renunciam à sua liberdade natural e entregam ao corpo político formado no ato da renúncia e num pacto fundam a comunidade representada pelo governo
- ➡ Esse Estado terá direito de julgar e punir os criminosos. Aparato da força usado para garantir a cada membro a sociedade: segurança, conforto e paz
- ➡ Descreve a função legislativa, Lei não podem ser mais do que especificações das Leis naturais
- ➡ Poder Legislativo, Poder Executivo e Federativo como coisas diferentes. Poderes limitados pelas leis de natureza
- ➡ Poder Federativo comunidades que se relacionam com outras comunidades que não aderiram ao pacto : guerra, paz, intercâmbios, alianças
- ➡ Monarca absoluto obteve poder se consentimento não participa da sociedade: rebelião contra o absolutismo



ROUSSEAU

(1/4)

- ➡ Hipocrisia reinante na vida social: “Para conhecer os homens é preciso vê-los agir. No mundo dos salões nós os ouvimos falar, eles mostram seus discursos e escondem suas ações; mas na história elas são desmascaradas e nós os julgamos a partir dos fatos”
- ➡ “O homem nasce livre, e por toda parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais não deixa de ser mais escravo do que eles. Como adveio tal mudança? Ignoro-º que poderá legitimá-la? Creio poder resolver esta questão”



ROUSSEAU

(2/4)

- ➡ Legitimidade do pacto entre os homens: **CONTRATO SOCIAL**
- ➡ Visão crítica do pensamento de Hobbes e Lock: pacto entre os homens não teria sido legítimo - pobreza , miséria, perda da liberdade sem nada ganhar em troca
- ➡ Contrato social de Rousseau é um contrato de vontade geral que preserva a liberdade o dom mais precioso do homem
- ➡ Bom Selvagem



ROUSSEAU

(3/4)

- ➡ O despotismo cria a vida do homem obstáculos tais que sozinho não tem forças para enfrentar os obstáculos que se colocam à sua conservação
- ➡ Saída associar-se para defender-se; protegendo pessoas e bens de cada associado
- ➡ Unindo-se a todos obedece a si mesmo permanecendo livre como antes
- ➡ Alienação de cada associado à comunidade: “Mas, cada um dando-se a todos não se dá a ninguém” e recebe o que deu em proteção aquilo que é seu
- ➡ Todos ganham ninguém perde, o homem deixa assim o estado de natureza para ingressar na sociedade civil



ROUSSEAU

(4/4)

- ➡ Estado quando passivo
- ➡ Soberano quando ativo
- ➡ Potência comparado aos seus semelhantes (outros Estados)
- ➡ Cidadãos participantes da autoridade soberana
- ➡ Súditos submetidos às Leis do Estado
- ➡ Povo quando na forma coletiva
 - Importância da Lei. Qual o perfil do Legislador?
 - Leis conferem movimento ao governo, pois, expressa a vontade do povo através do corpo político
- ➡ Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade



MONTESQUIEU

(1/2)

- ▶ Divisão em três poderes autônomos, independentes e harmônicos.
- ▶ Teoria dos freios e contrapesos: “Para que não haja abusos é preciso que o poder detenha o poder”



MONTESQUIEU

(2/2)

➡ Divisão de Poderes, Freios e Contrapesos

- *“É uma experiência eterna que todo homem que detém o poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites.”*
- “Para formar um Governo Moderado, precisa combinar os Poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro. É uma obra-prima de legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa a prudência produzir”

➡ Quando a norma jurídica é formulada contra a vontade das condições sociais, alheia ao espírito do direito daquela sociedade, tem-se apenas uma lei formalmente constituída e não uma lei de verdade. É o que nos diz Montesquieu ao nos explicar “o espírito da lei”



Divisão dos Poderes

Tripartição do Poder

- ➡ **Executivo:** executa as ações de governo, comanda a máquina do Estado, com base na Lei
- ➡ **Legislativo:** elabora as Leis
- ➡ **Judiciário:** garante o cumprimento das Leis



Política Pública e Sociedade

- ➡ As políticas públicas estão no campo da coisa pública. Na gestão daquilo que é coletivo.
- ➡ São demandas da sociedade, vontades representadas no voto e na escolha do comando do Estado.
- ➡ Se manifestam pela Política
- ➡ Permeiam todos as instâncias de poder, todos os níveis de Governo
- ➡ São vontades coletivas transformadas em Lei, executadas pelo Governo e fiscalizadas pela Justiça



Política Pública e Sociedade

- ➡ As várias políticas públicas, como partes de uma totalidade, representam o projeto de sociedade definido no conflito de interesses e na correlação de força
- ➡ Devem ser pensadas em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói para si e que se realiza por meio da ação do Estado



Economia Política

- ▶ Na modernidade o povo escolhe o comando e o fazer do Estado
- ▶ Ao Estado compete cumprir o pacto que dá origem à Nação
- ▶ O desejo de desenvolvimento da Nação delimita o fazer do Estado
- ▶ E o que é desenvolvimento?



Doutrinas Econômicas

► Historicamente:

- feudalismo: riqueza do soberano
- mercantilismo: mito do desenvolvimento atrelado à idéia de progresso
 - padrões das sociedades européias para o novo mundo
- Fisiocratas
- Capitalismo nascente



Evolução das Doutrinas Econômicas

Os clássicos que tratam do tema do desenvolvimento:

- ➡ **Adam Smith**, séc XVIII: pai da economia, interesse individual como mola propulsora do bem-estar coletivo. Vícios privados, benefícios públicos. Círculo Virtuoso
- ➡ **Ricardo**: Teoria da Renda da Terra e a Lei de Rendimentos Decrescentes.
- ➡ **Stuart Mill**: Justiça Social
- ➡ **Marx**: Crises de super-produção e sub-consumo. A lógica do capital e a destruição do modo de produção capitalista
- ➡ **Keynes** e a intervenção do Estado na crise econômica
- ➡ **Schumpeter**: empresário empreendedor, mola motora do capitalismo



Doutrinas Econômicas

- Não há definição de desenvolvimento universalmente aceita
- É possível identificar duas correntes principais e antagônicas:
 - crescimento = desenvolvimento
 - crescimento é condição necessária, indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente

Crescimento Sinônimo de Desenvolvimento

► *Primeira corrente:*

- corrente mais teórica
- trabalha com modelos hipotéticos
- processos de acumulação de capital insuficientes são a causa da falta de desenvolvimento
- o mercado distribui renda e faz nascer melhoria de vida para população (mão invisível)
- ligada ao pensamento **liberal**



Crescimento condição indispensável, mas não suficiente

► *Segunda Corrente:*

- corrente mais empírica
- vai buscar nos processos históricos, nas crises do capitalismo sua base teórica
- o Estado tem papel preponderante na distribuição dos benefícios do crescimento
- o mercado produz distorções, concentração de renda, subdesenvolvimento, pobreza e exclusão social
- ligada ao pensamento **estruturalista**



Segunda Corrente:

- ➡ Crescimento = variação quantitativa do produto
- ➡ Desenvolvimento = mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas
 - Os resultados do crescimento econômico têm que se estender pelo conjunto da população, o mercado não faz isso sozinho
 - Estado de Bem Estar Social
- ➡ Situações de crescimento, sem desenvolvimento:
 - a economia cresce, porém, o crescimento demográfico é maior
 - a economia cresce, mas a renda é concentrada
 - a economia cresce com incorporação de tecnologias amplia o desemprego
 - economia internacionalizada transfere renda para exterior



Subdesenvolvimento:

- ➡ Insuficiência de crescimento econômico em relação ao crescimento demográfico
- ➡ crescimento intermitente
- ➡ concentração de renda e riqueza
- ➡ estrutura inadequada para incorporar inovações tecnológicas
- ➡ caráter dualista: convivem uma economia moderna capitalista com economia atrasada não capitalista.



Estruturalista: Cepal - Celso Furtado

- ➡ “Desenvolvimento econômico define-se, portanto, pela existência de crescimento econômico *contínuo*, em ritmo superior ao *crescimento demográfico*, envolvendo *mudanças de estruturas* e melhoria de *indicadores econômicos e sociais*. Compreende um fenômeno de *longo prazo*, implicando o *fortalecimento da economia nacional*, a *ampliação da economia de mercado* e a *elevação geral da produtividade*”



Desenvolvimento Sustentável:

- ➡ Conhecimento que se deve ter dos recursos naturais disponíveis e do uso racional desses recursos
- ➡ satisfaz as necessidades da presente geração, sem comprometer a capacidade das futuras gerações
- ➡ tecnicamente apropriado, economicamente viável e socialmente aceitável.
 - (padrão de consumo)



Sociedade da Pobreza

► *Pobreza individual:*

- sociedade abastada com alguns indivíduos, uma minoria pobre

► *Pobreza das comunidades:*

- aflige quase todos os membros de uma sociedade, poupando apenas uma pequena minoria de privilegiados



“HABITUAÇÃO”

- ➡ O que importa na sociedade da pobreza é a manutenção do equilíbrio
- ➡ equilíbrio como ausência de aspirações
- ➡ submissão ao inevitável
 - décadas de pobreza - aceitação
 - REAÇÃO PROFUNDAMENTE RACIONAL
 - INTELIGENTE
 - SOLUÇÃO ÓTIMA
- ➡ Historicamente duas soluções: migração e educação



Indicadores de Desenvolvimento e Política Públicas

- ➔ Examinar indicadores de desenvolvimento da ONU na perspectiva de desenvolvimento social e não apenas de PIB
 - Expectativa de vida ao nascer
 - Analfabetismo entre adulto
 - Analfabetismo entre mulheres
 - Aumento médio anual da população
 - População por médico
 - Taxa de mortalidade infantil
 - Consumo diário de calorias per capita
 - Coeficiente alunos/professores de 1o grau



Teoria Social Moderna

► John Rawls: Uma teoria da Justiça (1971)

- ***SOCIEDADE JUSTA***
- bases dos fundamentos ético-jurídicos do moderno Estado de bem-estar social
- principal teórico da democracia liberal
- propõe conciliação direitos iguais numa sociedade desigual
- harmonizar meritocracia com igualdade



Política Pública na Moderna Teoria Social

- ➡ Igualdade X eficácia na equidade para aparar os efeitos negativos da desigualdade
- ➡ Políticas Públicas seletivas, conseqüencialistas ao invés de universalistas
- ➡ **TODOS X QUEM MAIS NECESSITA**
- ➡ Políticas localizadas e pontuais. Agindo de forma cirúrgica
- ➡ Mecanismos legislativos compensatórios, reparando pela Lei e com o consentimento geral as injustiças



Elementos de Política Pública

- ➡ Marco Legal
- ➡ Campo de Conhecimento Técnico Específico
- ➡ Tem Indicadores Específicos e depende de indicadores gerais
- ➡ Precisam ser planejadas



Política Pública e Administração Pública

➡ Tem por objetivo uma gestão eficiente e eficaz

- **Eficiência:** ação, força, virtude de se produzir um efeito desejado. Seguir normas e padrões de conduta de tal forma a atingir o melhor resultado.
- **Eficácia:** qualidade de eficaz, que produz o efeito desejado, que dá bom resultado. Uma ação foi eficaz quando atingiu o resultado esperado



Administração Pública

► Supremacia do interesse público

- Princípio da finalidade pública, presente na elaboração da Lei e na sua execução
- Direito Privado - Normas de interesse individual
- Direito Público - Normas de interesse público

► Os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais



Princípios Constitucionais da Administração Pública

➡ Princípios da Legalidade

- Artigo 5º, inciso II da Constituição Federal de 1988. O administrador público só poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva. Só é permitido fazer o que a lei autoriza.

➡ Princípio da Impessoalidade

- Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.
- Impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, ou seja, unicamente aquele que a norma de direito indica expressa como objetivo do ato, de forma impessoal.



Princípios Constitucionais da Administração Pública

➡ Princípios da Moralidade

- A moralidade constitui, a partir da Constituição Federal de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública
- Não basta ao administrador público o estrito cumprimento da legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça
- Não deve contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, a boa fé, ao trabalho, à ética das instituições.

➡ Princípio da Publicidade

- O ato administrativo só dá início aos seus efeitos quando levado ao conhecimento público em geral
- A publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial, por publicação na imprensa, ou por edital afixado em local próprio

Princípios Constitucionais da Administração Pública

➡ Princípio da Eficiência

- Emenda Constitucional nr 19/98
- A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público
- Manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar resultados, quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial
- Pretender garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos



Contexto:

► Reforma do Estado - aspectos políticos:

- centralização x descentralização
 - O município como ente da Federação
- democratização da sociedade
- Reforma desejada
- Processo em curso

