



TEXTO DE REFERÊNCIA

Módulo I

O que são políticas públicas

Aula 1

O que são políticas públicas

Rosangela Vecchia¹

I – Introdução:

Política Pública é o fazer do Estado! São as ações do Estado no exercício das suas competências. É a materialidade do Estado.

Para tratar das políticas públicas é indispensável examinar as complexas relações entre o Estado, a Economia e a Sociedade. Inúmeros são os campos do conhecimento humano necessários à compreensão das políticas públicas: a História, a Ciência Política, a Sociologia, a Economia, o Direito, a Administração Pública.

É preciso também conhecer temas específicos: Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança, Ecologia, Urbanismo, Saneamento, Habitação, Energia, Transporte e todas as áreas onde o Estado pode atuar.

As Políticas Públicas são, pois, a atividade-fim do Estado, a razão da sua existência.

II - Política Pública e Estado Moderno:

¹ **Rosangela Vecchia** é formada em administração pública pela FGV-SP e direito pela UNITOLEDO, participa do Programa de Mestrado em Direito da Fundação Eurípides de Marília, é professora do Centro Universitário Toledo de Araçatuba e consultora em administração municipal.



Como é próprio das ciências humanas um conceito como o de Política Pública precisa ser localizado no contexto da história. Contexto limitado a partir da modernidade, posto que são as instituições políticas criadas no Estado Moderno que vão determinar as formas de organização do Estado contemporâneo.

E o que é o Estado Moderno?

Chamamos de Estado Moderno as instituições políticas que começam a surgir na Europa a partir do Século XV e que vão sendo aprimoradas até atingirem sua manifestação mais elaborada, no final do Século XVIII, com a Revolução Francesa.

É quando as instituições públicas assumem seus contornos contemporâneos: Estados Soberanos, constituídos na forma da Lei, pela vontade do povo, através de seus representantes, em poderes divididos e autônomos. O poder político na modernidade não deriva de Deus e da Igreja, as coisas do Estado e da política são convenções humanas, como ensina Maquiavel.

Três séculos de profundas transformações na Europa acompanham o declínio do modo de produção feudal e sua progressiva substituição pelo modo de produção capitalista. O crescimento do comércio fez nascer uma nova classe formada por ricos comerciantes - a burguesia. As Reformas protestantes confrontam o poder e a hegemonia da Igreja e do Papa. O feudalismo agoniza. As grandes navegações, o mercantilismo, a acumulação de riqueza na Europa criam as condições históricas para o desenvolvimento do novo modo de produção. O trabalho artesanal vai sendo, progressivamente, substituído pelo trabalho dividido. O artesão se transforma em assalariado. A burguesia, agora dona dos meios de produção, alcança poder econômico e, confronta as estruturas do “velho regime”, as Monarquias Absolutas e a Igreja. O capitalismo nascente transforma a vida em sociedade e demanda novas formas de organização do Estado.

A descoberta do Novo Mundo transforma a geografia do planeta. No final do século XV e início do século XVI os contornos do mundo moderno estão amplos. Nasce a idéia de economia internacional. Os metais preciosos das colônias fluem para a Europa deslocando o eixo econômico da Itália do Mar Mediterrâneo para o Atlântico.

O ambiente cultural é o do Renascimento nas artes, nas ciências, na política, nas formas de vida; na habitação, na alimentação, etc. Tudo se transforma.

Na religião a Reforma Protestante cria sintonia com o “espírito capitalista” ao valorizar a acumulação de riquezas por meio do trabalho e justificar o empréstimo a juros, superando a



condenação católica à usura. Surgem os primeiros bancos, elementos fundamentais para o novo sistema econômico nascente.

A Europa que vivera onze séculos sob o domínio da Igreja se vê às voltas com profundas transformações. Os tempos são de Renascimento, de Iluminismo, de Mercantilismo. Os avanços tecnológicos criavam as condições técnicas da primeira Revolução Industrial.

Esse é um período de grandes desafios para os pensadores do campo da política. Autores cujo mérito reside na competência de jogar luz às estruturas de uma nova forma de organização do Estado. A tarefa primeira foi de Maquiavel informando sobre a dinâmica da política. Em seguida, os autores chamados “contratualistas”, cuja tarefa maior foi formular a idéia do Contrato Social que funda o Estado Moderno.

Para sobreviver às ameaças da natureza, o homem primitivo, busca viver em sociedade. Na vida em sociedade surgem os conflitos de interesses e o homem abre mão da liberdade que tinha em estado de natureza e cria por “contrato” o Estado. A finalidade é de garantir e proteger o direito à vida e a propriedade. Do povo emana todo o poder do Estado e é a serviço dos interesses coletivos desse povo que o Estado deve agir. A soberania no Estado Moderno é do povo!

São autores clássicos da ciência política nesse período: Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau e Charles Louis de Secondat Montesquieu. Cada qual, em seu tempo, contribuiu de forma definitiva para o entendimento da estrutura e funcionamento do Estado Moderno Capitalista.

NICOLAU MAQUIAVEL (1469 - 1527)² considerado o Pai da Ciência Política, em sua obra “O Príncipe” de 1513, descreve friamente os mecanismos sombrios do poder absoluto. Tão importante sua obra que seu nome se torna adjetivo e substantivo de uma prática pejorativa do comportamento humano. Pessoa maquiavélica é aquela que trama, conspira de modo frio e calculista. Maquiavelismo traduz esperteza no mal sentido. Por muito tempo Maquiavel foi considerado um “autor maldito”. Só muitos séculos depois, outro autor de peso, Rousseau reconhece a importância de sua obra para o entendimento da política. “*Maquiavel, fingindo dar lições ao Príncipe, deu grandes lições ao povo*”.³ Considerado o primeiro autor do pensamento

² MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Coleção os Pensadores. Nova Cultura. São Paulo. Ed. 1999.

³ ROSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*, Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. Ed. 1999 livro 3, capítulo IV.



moderno, retratou nos seus textos as profundas transformações na ordem feudal e contribuiu para a compreensão da natureza humana do poder político do soberano, rompendo de forma definitiva com a compreensão divina do poder, que garantia a sustentação ao domínio da igreja.

Com sua chocante amoralidade explícita a dinâmica do poder político. Separa a ética moral da ética política e delimita o objetivo supremo do soberano de alcançar o poder e nele perpetuar-se, não importando os meios de que lança mão para atingir seu fim maior que é governar. Desse raciocínio deriva sua máxima “os fins justificam os meios”.

A legitimidade dessa luta pelo poder está na figura do Príncipe, “homem de virtú”, aquele que, conhecendo as circunstâncias, é capaz de arrebatar-las a seu favor, valendo-se da liberdade de que o homem dispõe. Não espera que a “fortuna”, a sorte, o “deixe governar”.

Para preservar seu poder o soberano deve ser estimado por seu povo para isso, deve garantir que os súditos possam exercer suas atividades livremente. A arte de manter-se no poder é a arte de bem governar, mantendo a paz social.

Maquiavel aconselha o Príncipe a aproximar-se sempre do povo que deseja apenas não ser oprimido. Já os nobres, ricos e poderosos que cercam a corte do Príncipe, não há como satisfazê-los. Sempre querem mais!

Muitos cientistas políticos vão identificar na obra de Maquiavel uma crítica feroz ao Estado absolutista, que em ruínas estava lentamente sendo substituído por outras formas de organização política da sociedade.

THOMAS HOBBS (1588 - 1679)⁴ autor que inaugura o pensamento jusnaturalista e contratualista de formação do Estado Moderno ao identificar, pela primeira vez, que o poder político emana do povo. O movimento da formação do Estado é constituído pelas forças que emanam do indivíduo até o Estado.

Em sua obra clássica “O Leviatã” de 1651, Hobbes consolida sua posição histórica de grande teórico da soberania do Estado. Seu pensamento será direcionado à defesa da Monarquia e do poder do soberano. Poder não mais derivado de Deus, mas, poder concedido pelos homens, a fim de manter a paz e garantir a vida.

Hobbes tem uma visão pessimista da natureza humana. A partir de uma abstração, imagina as condições de vida humana no “estado de natureza”. Nessas condições, os homens iguados em

⁴ **HOBBS**, Thomas. *O Leviatã*. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. Ed. 1999



suas paixões, buscariam, cada um, a satisfação daquilo que desejam e afastariam de si o indesejável. Em “estado de natureza”, os homens são livres e iguais como inimigos. “O homem é o lobo do homem”. A guerra de todos contra todos é fruto do desejo de segurança e autopreservação de cada um e também fonte de insegurança generalizada e de medo da morte.

No “estado de natureza” todo homem deve esforçar-se pela paz. E a paz só será buscada se ela for mais vantajosa do que a guerra. Renunciar à liberdade que possui no “estado de natureza” é o preço que o homem paga para selar a paz. A essa renúncia mútua onde cada um desiste de ser “obstáculo a autopreservação do outro” é o **contrato social**. Um **pacto** firmado entre todos e que dá origem à sociedade civil. O Contrato cria o Estado e a obrigação de que todos os homens o cumpram. Contrato que dá ao Estado o monopólio da força, o poder de punir aqueles que não cumprem o pacto social. O “documento” que dá materialidade ao contrato social é a *Constituição*, Lei Magna que funda o país.

Cada um e todos se submetem ao poder forte e soberano do Estado em favor da paz, por medo da morte. Estado cuja vontade é mais forte que a vontade dos indivíduos e que os obriga à paz.

O poder no Estado Moderno, então, deriva dos homens. O poder de Estado é a soma dos poderes dos homens a ele conferido. Os homens criam e legitimam a soberania do Estado.

A renúncia é total a favor de “*homem artificial – Leviatã*” que concentra todos os poderes de cada homem. É uma só força, uma só vontade, um só poder - “o corpo político” - o Estado, que 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.

São autores clássicos da ciência política nesse período: Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau e Charles Louis de Secondat Montesquieu. Cada qual, em seu tempo, contribuiu de forma definitiva para o entendimento da estrutura e funcionamento do Estado Moderno Capitalista.

JOHN LOCKE (1632 – 1704)⁵ escreve sua obra “Dois Tratados sobre o Governo Civil” em 1690. O contexto social e político que ele enfrenta é o da Revolução Gloriosa de 1688, quando tem início a instauração da Monarquia Constitucional na Inglaterra, tal como existe hoje. Locke utilizando o mesmo raciocínio abstrato de Hobbes vai refletir sobre o homem no “estado de

⁵ **LOCKE**, John. *Dois Tratados sobre o Governo Civil*. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. 1999.



natureza” e identificar que o ser humano é dotado de paixão e razão, concluindo que pela própria razão que o homem é **bom**.

Vivendo como iguais, livres e independentes os homens só se submetem às Leis da Natureza, isto é, à razão. Cada um é livre para dispor do seu corpo, mas, não deve abusar de sua liberdade para prejudicar os demais. Porém, no “estado de natureza” os homens são juízes em causa própria, o que os impedirá de atingir a justiça posto que serão sempre parciais em suas decisões.

Livres na natureza com bens em abundância não há conflito entre os homens. No entanto, os bens da natureza não são inesgotáveis, na escassez os conflitos aparecem. O homem que se apropria e domina a natureza com o esforço legítimo do seu trabalho, acumula propriedades.

Amplio é o conceito de propriedade em Locke, “[...] o homem, sendo senhor de si próprio e proprietário de sua pessoa e das ações ou do trabalho que executa, teria ainda em si mesmo a base da propriedade”. A propriedade em Locke já existe no “estado de natureza”. A terra é dada por Deus em comum a todos os homens pode dela se tornar proprietário à medida que incorporar a ela o seu trabalho. Pelo trabalho o homem torna-se proprietário privado da terra, estabelecendo sobre o bem um direito “próprio” e “oponível” aos outros homens. “O trabalho era, pois, na concepção de Locke, o fundamento originário da propriedade”.⁶

Nesse mundo natural de abundância e harmonia, baseado na razão, não haveria necessidade do Estado. Mas, nem todos os homens agem com razão.

Agressões seriam atos insensatos e irracionais de indivíduos que renunciaram à razão. Os homens que agem de forma contrária à razão, transgridem as leis da natureza, devem ser condenados. Inicia-se, assim, 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 e 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 o Estado de Direito. Estado que tem por base as leis naturais, o jusnaturalismo.

Os homens renunciam à liberdade natural e entregam ao corpo político, formado no ato da renúncia e num **pacto**, o comando da sociedade. Fundam a comunidade representada pelo governo.

⁶ **MELLO**, Leonel Itaussu Almeida. *John Locke e o individualismo liberal*, in Clássicos da Política. Organizador: Francisco C. Weffort. 13ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.



Esse Estado terá direito de julgar e punir os criminosos. Terá o monopólio da força, usado para garantir a cada membro a sociedade: segurança, conforto e paz.

A legitimidade do Estado em Locke está vinculada à idéia de justiça. De forma privada o homem não seria capaz de realizar a justiça. O Estado seria um organismo capaz de agir com isenção. Porém, o poder do Estado em Locke não é centralizado, os limites das funções do Estado são claros. O poder não emana de um soberano que a tudo comanda e que a todos subordina, como em Hobbes.

No Estado liberal de Locke o poder emana de leis gerais e abstratas, que traduzem o conjunto de interesses da sociedade. Poder que mesmo estando acima dos homens mantém preservadas a igualdade e a liberdade humana. Os homens só obedecem ao poder do Estado na medida em que este age nos limites das Leis. O poder político do Estado esta na modernidade fundamentado na racionalidade da Lei.

As primeiras expressões de divisão do poder do Estado são encontradas na obra de Locke, que argumentava pela necessidade do Legislativo estar separado do Executivo de tal forma que um poder fosse responsável por criar as Leis e outro por executá-las. Identifica ainda outras funções e reconhece a necessidade de um poder discricionário mesmo que limitado por Leis.

[...] Locke aponta a existência de quatro funções fundamentais, exercidas por dois órgãos do poder. A função legislativa caberia ao Parlamento. A função executiva, exercida pelo rei, comportava um desdobramento, chamando-se função federativa quando se tratasse do poder de guerra e de paz, de ligas e alianças, e de todas as questões que devessem ser tratadas fora do estado. A quarta função, também exercida pelo rei, era a prerrogativa, conceituada como o poder de fazer o bem público sem se subordinar as regras”.⁷

As Leis elaboradas pelos homens fundadas nas Leis da Natureza garantiriam a representação dos interesses do povo, que teria um direito natural de opor-se ao poder do Estado, sempre que lhe fossem impostas Leis de maneira arbitrária pelo soberano, limitando direitos naturais do homem.

⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Editora Saraiva, 1998.p. 217



JEAN JACQUES ROUSSEAU (1712 – 1778)⁸ outro autor de grande contribuição nas teorias políticas no mundo moderno. Sua obra “O Contrato Social” publicada em 1762 exercerá papel decisivo na Revolução Francesa de 1789 e até hoje é indispensável para aqueles que estudam a democracia participativa na modernidade.

Crítico contundente da hipocrisia social que reinava na decadente nobreza francesa, Rousseau irá buscar em sua obra os fundamentos de legitimidade para o pacto entre os homens que dá origem ao Estado Moderno: o Contrato Social.

Rousseau inicia sua obra com a seguinte frase: *“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”*⁹

Partindo de uma visão crítica das obras de Hobbes e Locke, questiona a legitimidade de um Estado que nasce do pacto entre os homens, onde cada um abre mão da liberdade que tinham no “estado de natureza” para viver em paz na sociedade, porém, quando se olha à volta o que se vê é a maioria do povo vivendo na pobreza, na miséria, na doença e na fome. Acreditava que a guerra entre os homens surgiu com a criação da propriedade privada, que gerou as desigualdades.

Para Rousseau o Contrato Social que funda o Estado só tem legitimidade se reproduzir a **vontade geral** do povo, ou seja, a vontade de cada um e de todos e não de uma parcela do povo.

Influenciado pelas notícias que chegavam do novo mundo sobre os índios, Rousseau acredita que o homem em “estado de natureza” é bom. É dele a idéia do “*Bom Selvagem*”. A vida em sociedade sob o domínio do poder despótico dos soberanos é que cria os obstáculos para a vida do homem em sociedade.

A saída que resta a grande massa de desvalidos é associar-se para defender-se. O Estado seria, assim, essa grande associação capaz de proteger a cada um dos seus associados. Unidos uns aos outros e obedecendo a essa **vontade geral**, o homem permanece livre como antes: *“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. O Estado não deve existir para defender interesses particulares e sim a **vontade geral**.

⁸ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Volume I e II. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. Ed. 1999

⁹ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Coleção Os Pensadores. Nova Cultural.. p. 53



O poder soberano é constituído pela autoridade dos cidadãos que participam da vida social. Súditos quando submetidos às Leis do Estado e povo quando representados na sua forma coletiva.

Num mundo de desigualdades os homens são levados a querer romper o pacto que deu origem à vida civil. Um bom governo deve preocupar-se com o bem estar do seu povo. Mesmo as minorias devem ser respeitadas pelo Estado. A vontade geral não é vontade da maioria, mas, a vontade de todos.

O Contrato Social impõe limites ao poder do Estado e garante a liberdade dos indivíduos para que possam obter a mais ampla participação na vida política da Nação.

As Leis elaboradas pelos representantes do povo conferem movimento ao governo, expressam a vontade do povo através do corpo político do Estado. Seus ideais de liberdade, igualdade e fraternidade vão se tornar lema da Revolução Francesa.

As influências do pensamento de Rousseau na construção do Estado Democrático de Direito que nasce com a modernidade são evidentes. Democracia na sua forma mais ampla é o governo do povo, para o povo. Governo em que os cidadãos participando das decisões políticas, exprimem sua vontade geral nos destinos da Nação.

Todas as Constituições dos países na modernidade, inclusive a do Brasil vão trazer essa concepção de que o poder emana do povo e em seu nome é exercido pelo Estado.

CHARLES LOUIS DE SECONDAT MONTESQUIEU (1689 – 1755). O Estado é a mais complexa das organizações criadas pelo homem. Com múltiplas funções é em Montesquieu e na sua teoria da divisão dos poderes, dos freios e contrapesos, que tivemos formulado o equilíbrio necessário entre os três poder autônomo, independente e harmônico. *“Para que não haja abusos é preciso que o poder detenha o poder”*¹⁰.

Constituem os poderes do Estado Moderno o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que correspondem às funções específicas.

Desde os primórdios da construção do que convencionamos chamar Estado Moderno está o homem procurando estabelecer formas efetivas de controle da sociedade sobre o Estado.

Como bem advertiu Montesquieu em sua obra, O Espírito da Leis: *“É uma experiência eterna que todo homem que detém o poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra*

¹⁰ MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. São Paulo, Editora Saraiva, 2000, p.



limites.”¹¹. Historiando as causas da grandeza e da decadência dos romanos Montesquieu viu como o Estado pode corromper-se a ponto de desaparecer o espírito público, como consequência do abuso do poder político. Para evitar esse abuso propôs a tri-partição do poder.

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.¹²

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*”.

Para que um poder possa frear o outro é preciso garantias constitucionais, invioláveis, de eficácia plena, normas fortes, sob pena de não se atingir o desejado equilíbrio para a sobrevivência do Estado Moderno.

Montesquieu entendia que o Poder Judiciário é um Poder neutro “*Dos três Poderes, de que falamos, o de julgar é de certo modo nulo. Não restam senão dois*”¹³ Identifica, então, o poder Executivo e o Legislativo como os dois poderes mais sujeitos a abusos de poder. Argumenta que por serem independentes, autônomos são os mais aptos a frear-se um ao outro.

A divisão dos poderes em Montesquieu, prevê a atuações concorrente, não estanque e independente de cada uma das instâncias de poder. É essa dinâmica que faz nascer a harmonia entre eles. Harmonia que resulta de dissonâncias, de disputas, de vigilância, onde cada um dos poderes intransigente na sua função promove a harmonia como resultado.

Falando dessa harmonia, Pedro Vieira Mota, em uma das notas em que comenta a obra de Montesquieu ensina:

Aliás Montesquieu conceituou dinamicamente não só a vida política mas toda a vida social, registrando o marasmo, o imobilismo como próprio do despotismo.... A concepção de Montesquieu foi retomada por Ihering em sua preciosa monografia *A luta pelo direito*: na realidade política, como na sociedade em geral, o equilíbrio se estabelece através da emulação; resulta da convivência, da necessidade da convivência.¹⁴

¹¹ MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. Editora Saraiva. São Paulo. 2000, pg.25

¹² Ibidem, p. 26

¹³ Ibidem, p. 47

¹⁴ MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. Editora Saraiva. São Paulo. 2000, p. 26



A Constituição Brasileira de 1988, como a maioria das Constituições do mundo moderno, traz em seu artigo 2º o princípio da divisão de poderes. “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. O princípio consiste em “*confiar cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional) a órgãos diferentes*”.¹⁵ Cada um dos poderes possui uma função “*predominante que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional.*”¹⁶

Nossa Constituição expressou a independência e a harmonia necessária ao controle do Estado. Independência que significa, como nos ensina José Afonso da Silva¹⁷, que a investidura e a permanência das pessoas num poder não depende da vontade dos outros; que a ação de um poder não depende de consulta nem autorização do outro; que cada poder é livre para organizar seu funcionamento, sempre com base na Lei. A harmonia se expressa pelo respeito que cada poder deve ter para com as prerrogativas do outro poder. Certo é no entanto que essa independência não é absoluta. A própria constituição prevê exceções.

A separação e a independência dos poderes (Constituição do Brasil, art. 2º) excluem a possibilidade de dissolução do Legislativo pelo Executivo e vice-versa, embora a delegação de atribuições de um poder a outro seja uma realidade.¹⁸

Na dinâmica do Estado vamos identificar a existência de interferências. São elas que vão dar as medidas de força no sistema de freios e contrapesos. A harmonia resulta da busca incessante pelo equilíbrio, pela superação do arbítrio e do desmando de um poder se sobrepondo a outro.

Todo esse sistema se reproduz nos diferentes níveis de governo no Brasil: União, Estados, Distrito e Municípios.

Pedro Vieira Mota na introdução do livro de Montesquieu, *O Espírito das Leis*, nos ensina:

[...]as forças que animam o Governo são as mesmas que movem, impulsionam todo o Estado. O Governo é o dinamizador do Estado....Estudar o Estado apenas sob o aspecto constitucional é como dissecar um cadáver e descrever suas partes

¹⁵ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Editora Malheiros, 2000. p 112

¹⁶ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 9ª Edição. Editora Atlas, 2001, p. 365.

¹⁷ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Editora Malheiros, 2000. SILVA, p 112

¹⁸ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. Editora Saraiva. São Paulo. 2000, pg. 213.



estaticamente, abstraindo de suas funções, portanto sem considerar se os órgãos se apresentam normais, ou se aleijados atrofiados ou hipertrofiados. Da mesma forma estudar o Governo apenas politicamente, sem considerar o organismo estatal, é como especular imaginariamente acerca de funções, movimentos, sem pensar nos órgãos que os executam. Daí por que a Política e o Direito Constitucional são ciências afins e o estudo de uma, em maior ou menor extensão, complementa o estudo da outra.¹⁹

A teoria de *separação de Estado*, que através da obra de MONTESQUIEU se incorporou ao constitucionalismo, foi concebida para assegurar a liberdade dos indivíduos.

Segundo a teoria de sistema de freios e contrapesos os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos *gerais* ou são *especiais*. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. Um argumento importante contra o sistema é que ele jamais conseguiu assegurar a liberdade dos indivíduos ou o caráter democrático do Estado.

A separação dos poderes é um dogma, aliado à idéia de democracia. Para manter a aparência da separação de poderes: entre as tentativas feitas, duas merecem destaque: a *delegação de poderes e a transferência constitucional de competências*.

É necessário que se reconheça que o dogma da rígida separação formal está superado, o Estado Moderno tem sido reorganizado, de modo a conciliar a necessidade de eficiência com os princípios democráticos.

São os três poderes no Estado Moderno:

. **Poder Legislativo** que corresponde à função legislativa e consiste no estabelecimento de normas gerais e abstratas que regem a vida em sociedade. No Estado Democrático de Direito é o Legislativo que organiza as demandas da sociedade, vontades coletivas, e as transforma em Lei, comandos concretos voltados para pessoas indeterminadas. Manifestação de vontade a ser feita valer toda vez que ocorrer um fato descrito na norma. O Poder Legislativo, pois, elabora as Leis e fiscaliza a ação do Executivo.

. **Poder Executivo** que corresponde à função executiva e vai traduzir em atos de administração pública, vontades abstratas, individualizando e exteriorizando aquilo que a lei

¹⁹ MONTESQUIEU. Op. cit. O Espírito das Leis. Editora Saraiva. São Paulo. 2000, pg. 27



determina. Por exemplo, dizer que todo aquele que comprar uma mercadoria irá pagar o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias é uma lei, vontade abstrata, mas, cobrar de uma pessoa específica o valor correspondente à determinada lei, é um ato executivo. O Poder Executivo, pois, executa as ações de governo e comanda a máquina do Estado com base nas Leis.

. **Poder Judiciário** que corresponde à função jurisdicional com poderes para dirimir possíveis controvérsias que possam surgir por ocasião da aplicação da lei e para garantir o cumprimento das Leis.

Cada qual com função específica na organização do Estado; na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas.

Política Pública, portanto, não diz respeito apenas ao Poder Executivo. Não é tarefa só de quem está na gestão da máquina pública. O Poder Legislativo formula a política pública através da Lei, o Poder Executivo executa a política pública determinada pela Lei; o Poder Judiciário fiscaliza a execução da política pública, com base na Lei.

Assim, não há que se estranhar as exigências e as punições impostas pela Justiça quando comprovadas denúncias do Ministério Público sobre atos do executivo que deixou de atender aos comandos legais na execução de políticas públicas. Tão pouco se pode estranhar senadores, deputados federais e estaduais e vereadores fiscalizando a ação executiva. Legislativo apurando denúncias sobre o Judiciário e assim sucessivamente.

O Brasil é Estado Federativo. A Constituição, nossa Lei Maior, dispõe sobre a divisão de competências entre os vários entes que compõem a Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Funções e competências distribuídas e delimitadas na Constituição entre os três poderes e os níveis de governo:

As Políticas Públicas se manifestam, portanto, no campo da política, da coisa pública, no interesse coletivo. São demandas da sociedade representadas pelo voto na escolha do comando do Estado. Vontades coletivas transformadas em Lei, executadas pelo Governo e fiscalizadas pela Justiça.

III – Políticas Públicas e Desenvolvimento

Mas, o que determina o fazer do Estado? Quais as diferentes visões sobre as competências do Estado?



É na história das doutrinas econômicas, onde estão consolidadas as diferentes visões sobre o que é o desenvolvimento econômico de um país e quais as condições necessárias para que ele ocorra, que vão estar propostas as competências para o Estado e, portanto, as políticas públicas por ele implementadas.

O pensamento dominante numa determinada sociedade se manifestará através das forças políticas que a representam. E, as diferentes visões do desenvolvimento econômico estabelecem diferentes propostas de políticas de responsabilidade do Estado. São concepções que vão se manifestar nos diferentes grupos políticos que disputam os cargos eletivos.

Se no Estado Democrático de Direito, as políticas públicas são demandas da sociedade representadas pelo voto na escolha do comando do Estado, então, as relações de força política em determinada sociedade, num determinado momento histórico determinam as políticas públicas implementadas pelos diferentes países. Assim, podemos ter várias concepções sobre o papel do Estado.

E o que são doutrinas econômicas?

Segundo Paul Hugon, *“Uma doutrina econômica constitui, a um só tempo, um projeto de organização econômica de dada sociedade e uma interpretação da atividade econômica de dada época”*²⁰.

A questão que desafia os economistas é a determinação das origens das crises capitalistas que afetam o processo de acumulação de capital, o nível de emprego e o crescimento econômico. Tratar do desenvolvimento econômico é analisar quais as implicações distributivas do crescimento econômico entre as classes sociais.

Os autores clássicos da política econômica são aqueles cujo pensamento foi suficiente para desvendar a dinâmica da economia. São autores que acabaram por produzir seguidores, outros pensadores que vão agregando análise ao pensamento original. Pensadores que necessitam dos clássicos para compreender a realidade, concordando ou discordando, partem dos argumentos daqueles que criaram uma doutrina coerente, um modelo de referência teórica.

As doutrinas econômicas são, então, os diferentes modelos propostos para a organização da economia. Constituem elementos indispensáveis que permitem reconstituir uma época, retratar a realidade, explicar um conjunto de fatos com uma determinada lógica.

Há uma diferença bem demarcada entre ciência e doutrina.

[...] A ciência visa à explicação dos fenômenos econômicos. Para isto, observa, analisa, levanta hipóteses e as verifica em confronto com os fatos. São operações

²⁰ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14^a edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995. p.21.



desenvolvidas num ambiente de objetividade, de indiferença, de neutralidade e amoralidade científica. A doutrina é um projeto de organização da sociedade, tal como seu autor a julga melhor. Ela contém os elementos da política econômica escolhida para realizar a organização desejada. [...] Na doutrina o autor fixa a priori o fim que espera atingir e, para elaborar a doutrina que se lhe ajusta, vai buscar seus argumentos nas mais variadas fontes da filosofia, da sociologia, da história, da política, da religião, da geografia e da economia.[...] Numa doutrina encontram-se idéias morais, posições filosóficas e políticas, atitudes psicológicas, interesses individuais, interesses de classes ou de nações.²¹

Se ciência e doutrina são coisas diferentes isso não significa que as doutrinas são formuladas de forma aleatória, ao contrário, elas devem basear seus raciocínios em princípios teóricos de ciência:

Uma doutrina deve embasar parte de seus argumentos em princípios da teoria econômica quando, para mais não seja, explicar e justificar o funcionamento da organização prevista. A solidez desses princípios garante a estabilidade do edifício doutrinal.²²

Estudar as doutrinas de desenvolvimento econômico é examinar como os homens, através dos séculos, organizaram seus esforços no sentido de utilizar, da melhor maneira possível, os bens e serviços econômicos na satisfação das necessidades dos indivíduos. Como a humanidade vai propondo o atendimento das necessidades humanas frente à raridade dos fatores de produção. Compreender desenvolvimento econômico é compreender as doutrinas sobre as quais se escolhe esta ou aquela política econômica.

Desde o **feudalismo** é possível reconhecer idéias de crescimento e acumulação de riqueza com a finalidade de garantir o poder do soberano. Historicamente, a idéia de desenvolvimento começa a ser formulada junto com a visão de progresso. Na expansão geográfica com a descoberta de novos mundos. Desenvolver significava levar para as novas civilizações colonizadas a visão européia do mundo, uma “*forma superior de civilização*”²³.

²¹ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995. p.21 e22.

²² HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995. p.21 e22.

²³ FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1974.p.22



No **mercantilismo** a base do sistema está na concepção metalista, “a prosperidade dos países parece estar na razão direta da quantidade de metais preciosos que possuem”²⁴ Para os autores mercantilistas a riqueza das nações depende do fluxo externo de metais preciosos. Acumular riquezas por meio da exploração de metais preciosos das Colônias e da ampliação do comércio está na base do pensamento mercantilista. Concepção que fez desenvolver o comércio internacional. Os países europeus, centro do mundo moderno de então, precisavam manter com os outros países uma relação de “superávit” na balança comercial. A Metrópole cria com suas colônias o “pacto colonial”, todo o comércio externo das Colônias efetuava-se unicamente com a Metrópole, que fixava os preços e as quantidades dos produtos comercializados.

A política mercantilista da metrópole vigorará nas colônias através do “pacto colonial”, que na verdade constitui-se de regras unilaterais e que não pode ser confundido com convenção ou acordo entre as partes como a palavra “pacto” pode sugerir. Os meios utilizados pela Metrópole para garantir sua hegemonia sobre a economia da colônia podem ser assim sintetizados:

Para obter tais resultados a Metrópole se arroga em monopolizadora das compras e vendas dos produtos de sua colônia, o que significa que todas as exportações da colônia se destinam à Metrópole e todas as importações da colônia provêm da Metrópole. E, para assegurar integralmente a aplicação desses dois monopólios, a Metrópole reserva a si também o monopólio dos transportes: somente seus navios têm o direito de realizar o comércio com a colônia, salvo exceções autorizadas e controladas pelo país colonizador.²⁵

A acumulação de capitais na Europa, fruto do mercantilismo, cria as condições históricas para o desenvolvimento capitalista. Comandando a Revolução Industrial os europeus criaram o mito de que o desenvolvimento poderia ser universalizado e os padrões de consumo de uma minoria da humanidade poderiam tornar-se acessível às grandes massas de população do resto do mundo. O desenvolvimento é assim entendido como produto das potencialidades humanas, pouco importando a forma como essa acumulação de capital se dá e o seu impacto na periferia do sistema.

No final do século XVII, por volta de 1690 e até o final do século XVIII surge na Europa uma nova corrente doutrinária na economia que irá contrapor-se ao pensamento dos mercantilistas. São os **fisiocratas**.

²⁴ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995. p. 30.

²⁵ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995. p.79



Os economistas fisiocratas combatiam a doutrina mercantilista ao propor uma conduta liberal por parte do Estado e a transferência da atenção que davam ao comércio para a produção agrícola. Tentaram construir uma visão geral da vida econômica, formulando pela primeira vez, de maneira sistemática e lógica, uma teoria do liberalismo econômico.

São os fisiocratas que vão dar os pressupostos do direito de propriedade, com base na sua utilidade social. “Sem garantia da propriedade, a terra permaneceria inculta”. O direito à propriedade implica na obrigação de cultivá-la.

Da propriedade agrícola passam a defender a propriedade de modo geral e sobre esta base jurídica, direcionada à defesa do interesse pessoal, desenvolvem as bases do individualismo.

Toda intervenção do Estado é condenável quando não se limita a garantir essa ordem. Por isso, defende uma grande liberdade econômica. Lançam a máxima do liberalismo econômico: *laissez-faire, laissez passer* (“deixar fazer, deixar passar”).

Trabalham com a noção de harmonia, de equilíbrio, entre o interesse individual e o interesse geral, regulado pelo fluxo natural do funcionamento do organismo econômico como ordem providencial, vontade de Deus. Está aí a base do liberalismo econômico.

Para os fisiocratas caberia ao Estado manter essa ordem natural. O Estado deveria assumir o papel exclusivo de guardião da propriedade e garantidor da liberdade econômica.

Com essas construções teóricas vamos ver inaugurado o pensamento clássico da economia política. Alguns dos mais importantes autores desse período e que estudam o desenvolvimento na economia capitalista são: Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill. Em suas obras estão os elementos iniciais necessários à formação dos estudos de desenvolvimento econômico. A obra de Karl Marx “O Capital” marcará profundamente a compreensão da dinâmica do modo de produção capitalista, interrompendo de forma radical o pensamento dominante na economia política até então. Keynes e Schumpeter são outros dois importantes autores na formulação de doutrinas sobre o desenvolvimento da economia capitalista no século XX. Também os economistas da CEPAL que muita contribuição deram ao entendimento das economias dos países subdesenvolvidos. Todos autores obrigatórios para aqueles que estudam o desenvolvimento econômico na modernidade.

ADAM SMITH (1723 – 1790) Na primeira fase da Revolução Industrial quando na Inglaterra consolidava o capitalismo industrial moderno, Adam Smith publica “*Riqueza das Nações*” (1776). A obra é um esforço de revisão das idéias mercantilistas. A Revolução Industrial



está iniciando, os anos de 1700 e 1782 são o início e o fim do processo tecnológico que produziu a máquina a valor.²⁶

O processo da Revolução Industrial vai ter ampla repercussão atingindo países como Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha, França mais tarde o Japão e outros países. Resultado de inovações tecnológicas introduzidas no processo industrial, na agricultura e nos transportes.²⁷

A teoria econômica apresentada na obra é essencialmente uma teoria de crescimento econômico. O problema econômico central na obra de Adam Smith é o trabalho, as diferentes produtividades vão ser a base da explicação da riqueza de diferentes países.²⁸

O ser humano não é capaz de produzir tudo do que necessita, o que não tem habilidade para produzir, ele compra. Essa habilidade é que dá origem à especialização. É a divisão do trabalho a força dinâmica do mercado.

As causas do crescimento econômico em Adam Smith estão relacionadas à função de produção agregada com rendimentos crescentes. É o que chama *círculo virtuoso da economia*: a existência da taxa de lucro positiva implica na ampliação do mercado e da divisão do trabalho, que gera poupança, que produz taxa de lucro positiva, que resulta na ampliação do mercado. Para Adam Smith a divisão do trabalho resulta em poupança e ela viabiliza novos investimentos. Os novos investimentos aumentam o número de trabalhadores contratados e a taxa de lucro. A ampliação da massa de salários amplia a demanda por mais trabalho e os salários se elevam. Com salários mais altos cresce o mercado interno gerando economias de escala e diminuindo o custo médio da produção. Os lucros aumentam e a poupança cresce, criando as condições para mais investimentos. Assim se fecha o círculo de crescimento que gera poupança que gera mais crescimento, sucessivamente.

²⁶ SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*, Editora Atlas, São Paulo, 1999, p.47

²⁷ *ibidem*.p 46

²⁸ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995. p.103 e 104



O liberalismo econômico que subsidia o liberalismo político é justificado por Adam Smith a partir da psicologia individual. O interesse coletivo fica assegurado quando os particulares procuram o benefício próprio, ou seja, os vícios privados geram benefícios públicos:

Em busca de vantagens pessoais, o homem estaria voltando-se para si próprio, em um egoísmo aparente, porque, ao agir assim, estaria contribuindo para o aumento do produto e do bem-estar social. Os interesses individuais, realizados livremente, em cada mercado de produto ou fator, seriam harmonizados coletivamente por uma “mão invisível”. Essa filosofia de Adam Smith vem da escola escocesa do senso moral inato, segundo a qual o comportamento humano é uma resultante da interação de instintos egoístas e altruístas.²⁹

Para o autor a relação de aumento da produção e melhoria do bem estar da população é uma relação direta. Cresce um, melhora o outro. Os interesses individuais, realizados livremente, em cada mercado de produto ou fator de produção, seria harmonizados coletivamente por uma “mão invisível”. Essa é a base econômica de todas as matrizes ideológicas sustentadas pelo pensamento liberal

O Estado em Adam Smith deve limitar-se a regulamentar a concorrência, a manter os sistemas educacionais qualificando o trabalhador e gerando avanços tecnológicos; promover a saúde pública controlando as epidemias e, por fim, manter a segurança pública.

A partir da obra de Adam Smith todos os principais economistas clássicos irão tratar do tema do desenvolvimento. Dividindo opiniões os autores seguintes vão conviver com crises no modo de produção capitalista e, vão precisar explicar os ciclos de crescimento e depressão na economia capitalista.

DAVID RICARDO (1772 – 1823) em sua obra, *Princípios de Economia Política e Tributação* (1817) vai se preocupar com a riqueza nacional e sua distribuição entre capitalistas, trabalhadores e proprietários de terras.

²⁹ SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*, Editora Atlas, São Paulo, 1999, p.94



Para ele o grande entrave ao crescimento econômico estava na agricultura, incapaz de produzir alimentos baratos para o consumo dos trabalhadores. O custo dos alimentos elevaria os salários e demandaria um fundo de salários maior. Haveria um aumento dos custos em geral.

Desvendar o mecanismo que faz elevar o preço dos alimentos vai levá-lo à Teoria da Renda da Terra e a Lei de Rendimentos Decrescentes.³⁰ A renda da terra decorre, portanto, da utilização adicional de terras de menor fertilidade. O custo de produção na pior terra, na margem extensiva define o preço natural, as melhores terras terão assim uma renda diferencial. O estado estacionário para Ricardo ocorre quando no longo prazo a margem de cultivo chega nas terras mais improdutivas, na margem extensiva.

Para Ricardo, o estado estacionário está relacionado aos salários naturais de subsistência em cada país. Quanto mais terras e menos mão-de-obra mais possibilidades de crescer tem um país. O estado estacionário chegaria com a superpopulação e a escassez de terras fazendo a margem extensiva do cultivo chegar às piores terras provocando escassez de alimentos, aumentando o preço dos alimentos e, por consequência, os salários de subsistência. Assim, defende o controle de natalidade; a livre importação de alimentos; a liberdade de contrato de trabalho entre patrões e empregados, a fim de adequar a demanda e a oferta de trabalhadores pelo mercado. Defende ainda, a eliminação da Lei dos Pobres, que alimentava os pobres, alegando que com isto o Estado estaria estimulando o crescimento demográfico.

Se, entretanto, a acumulação de capital pusesse em risco o crescimento acelerando a chegada do estado estacionário ele propõe que o Estado tome as seguintes medidas: tributar alimentos para elevar salários e reduzir o ritmo da acumulação; tributar a terra e os artigos de luxo retirando recursos acumulados nas mãos dos proprietários sem interferir no ritmo de crescimento e tributar o lucro.

Ricardo é um economista liberal, entretanto, as crises do capitalismo o levam a propor um papel de intervenção do Estado na distribuição dos rendimentos entre os agentes econômicos a fim de controlar as crises no modo de produção capitalista.

JOHN STUART MILL (1806-1873) É Outro importante autor para a compreensão do desenvolvimento capitalista, em sua obra: “Elementos de Economia Política” (1848) faz a síntese do pensamento liberal clássico e pontua a importância da justiça social para o desenvolvimento

³⁰ SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*, Editora Atlas, São Paulo, 1999, p.106



capitalista. Retoma a lei da oferta e da procura, lei essencial do mecanismo econômico clássico. Aborda o aspecto qualitativo e não só quantitativo da riqueza.³¹

É o primeiro pensador clássico a formular uma teoria com a preocupação e interesse pela “justiça social”. Essa abordagem o aproxima das teorias socialistas. Discorda do pensamento liberal de seus antecessores, formulado até então, apenas no campo teórico, à medida que se depara com as conseqüências desse pensamento no campo social e humano. Embora conservando-se fiel ao pensamento liberal clássico vai procurar expandir suas idéias sobre a “justiça social”

Para Stuart Mill a produção vai continuar subordinada as leis naturais de rígido determinismo do mercado que não pode ser modificado pelo homem. Entretanto, a repartição da riqueza é para ele regida por leis, elaboradas pelos homens: Stuart Mill argumenta que a sociedade pode submeter a distribuição da riqueza às regras que lhe parecem melhores. O autor fica entre essas duas tendências: o individualismo do pensamento liberal e o intervencionismo do pensamento social. Nos vários prefácios de reedição de sua obra vai reafirmando medidas de organização social.

KARL MARX (1818 - 1883). As crises do capitalismo cada vez mais evidentes e severas fazem crescer as críticas e as incertezas do capitalismo. O maior crítico será, sem dúvida, Karl Marx. Sua obra “O Capital” marca de forma definitiva a Economia Política. Autor obrigatório em qualquer análise sobre o surgimento e a dinâmica do capitalismo é um dos fundadores do socialismo científico. Sua tese da evolução do capitalismo é *catastrófica*: o modo de produção capitalista contém em si os germes da sua destruição. A prova são as crises constantes e periódicas. Na dialética marxista reside a idéia de que “*desenvolvem-se no seio do capitalismo as forças que o destruirão*”

A busca do lucro que cada capitalista individualmente persegue e a competição inerente ao modo de produção são elementos motores da economia capitalista. Entretanto, ao tempo em que servem como estímulo ao desenvolvimento das forças produtivas, causam a destruição do modo de produção capitalista.

O lucro do capitalista é constituído pela mais valia, parcela do que o trabalhador agregou ao preço da mercadoria que produziu e que o capitalista expropriou: “*o rendimento sem trabalho foi, portanto, produzido por quem trabalhou. A mais valia aparece assim como o trabalho não pago*”

³¹ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995. p.138



ao operário”.³² Para aumentar seu lucro o capitalista tende a pagar o mínimo para a subsistência do trabalhador. Investe para o aumento da produtividade. Cada trabalhador produz mais e recebe o salário de subsistência. “O rendimento sem trabalho foi, portanto, produzido por quem trabalha. A mais valia aparece assim como o trabalho não pago ao operário.”³³

O exército de reserva, formado pela existência de um grande número de trabalhadores desempregados, empurra o valor dos salários para o mínimo necessário à subsistência. Com lucro maior o capitalista investe em novas fábricas, produz em escala, produz para um consumo de massa. Quem vai consumir? O trabalhador ganha apenas para sua subsistência. Sobram produtos, a crise tem início.

O modo de produção capitalista é incapaz de, sozinho, com as forças de mercado, dirigir a produção e assegurar o consumo. O resultado são crises provocadas pela superprodução e o subconsumo. As crises sucessivas fazem crescer a concentração de capital e jogam para o mercado cada vez mais trabalhadores. As crises sucessivas levarão o capitalismo a desaparecer.

O comunismo seria, na visão marxista, uma fase superior do capitalismo, um caminho inevitável, um determinismo histórico favorável ao homem: “*Sendo o comunismo um naturalismo acabado, coincide com o humanismo e é o verdadeiro fim da disputa entre o homem e a natureza e entre o homem e o homem.*”³⁴ Para Marx é na história, na produção de riquezas que a tudo determina é que vamos encontrar a causa das transformações sociais. As crises levarão consciência de classe ao proletariado, que compreenderá seu papel histórico na transformação da sociedade. Marx idealizou uma sociedade sem classes sociais, justa e equilibrada.

O pensamento liberal não será mais o mesmo depois de Marx. Mesmo os autores formados na economia clássica sofrem influências da contundente obra de economia política marxista.

JOHN MAYNARD KEYNES (1883 - 1946) A crise de 1929 e a profunda depressão que se segue traz para a economia mundial um cenário de profundas incertezas. É nesse contexto que Keynes publica sua obra de maior importância “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” em 1936 e com ela inaugura um novo período na evolução da ciência econômica. Embora Keynes fosse um pensador liberal, vai buscar na crítica ao pensamento clássico, os elementos da sua

³² HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14^a edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995.p.216

³³ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14^a edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995.p.216

³⁴ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14^a edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995.p.221



argumentação. Para Keynes os clássicos fazem uma análise do comportamento individual de cada capitalista e usam esses elementos para fazer uma análise geral do funcionamento capitalista. Minimizaram os efeitos do desemprego atribuindo uma perfeição aos mecanismos do mercado. Sua análise vai levá-lo à defesa da intervenção estatal como força geradora de demanda para garantir níveis elevados do emprego, principalmente, nos momentos de crise do capitalismo.

Afirma que o sistema capitalista tem um caráter intrinsecamente instável. A busca do ganho máximo típico do comportamento individual e racional dos agentes econômicos gera crises, a despeito do bom funcionamento das poderosas forças automáticas dos mercados livres.³⁵ A “mão invisível” do mercado não produz a harmonia apregoada entre os interesses egoístas dos agentes econômicos e o bem-estar global. As crises advêm da demanda insuficiente.

Keynes descreve as flutuações da demanda agregada que decorrem das flutuações da demanda para bens de investimento gerando os ciclos de crescimento e depressão no modo de produção capitalista. As flutuações do nível de investimento estão a chave dos movimentos cíclicos do capitalismo. Como a demanda por bens de capital é gerada na expectativa de lucro do capitalista, então, quando a economia cresce as expectativas de lucro futuro são otimistas. Os investimentos crescem gerando mais emprego, mais produto, mais renda, mais consumo e mais poupança. Em depressão: as expectativas de lucro futuro são pessimistas. As indústrias de bens de capital são as primeiras a reduzirem a produção, afetando o emprego, a renda, o consumo e, por fim, a poupança.

Se na crise houver interferência nos níveis de investimento é possível segurar a crise. Keynes propõe que o Estado através dos gastos públicos faça esse papel, investindo na hora da crise na aquisição de bens de capital; na expansão da produção corrente dos bens de capital; na ampliação da capacidade produtiva. Keynes legitima a ação do Estado intervencionista, a quem caberia eliminar a carência de demanda efetiva em momentos de recessão e desemprego. Para Keynes nessas situações de crise é legítimo que o Estado produza déficit orçamentário, emita títulos públicos com juros capazes de atrair o capital “ocioso” e com ele gerar investimentos. Defende a permanente intervenção do Estado na economia em investimentos em infraestrutura.³⁶

O Estado deve pautar-se por uma grande austeridade financeira não gastando mais do que coleta de tributos, porém, em época de desemprego e recessão o déficit fiscal é importante instrumento para o bom funcionamento do sistema econômico. É o investimento público que

³⁵ KEYNES, John Maynard. *Os Economistas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

³⁶ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995.p.411 e 412



promove a saída da depressão. Para Keynes, o Estado como gerador da demanda efetiva é um instrumento de política econômica muito utilizado para revigorar o sistema capitalista. *“O ativismo do Estado é um complemento indispensável ao funcionamento dos mercados para se obter o máximo nível de emprego possível e, portanto, maximizar o nível de bem estar da coletividade. Esta é a mais duradoura contribuição de Keynes.”*³⁷

JOSEPH ALOIS SCHUMPETER (1883-1950). Outro importante autor para o entendimento das teorias do desenvolvimento econômico capitalista é Schumpeter. Com menos de 30 anos escreve uma obra fundamental para o entendimento da dinâmica dos ciclos da economia capitalista. Na sua obra *“A Teoria do Desenvolvimento Econômico”* publicada pela primeira vez em 1911 trabalha com modelos hipotéticos e distingue claramente a diferença entre crescimento e desenvolvimento. Schumpeter foi o primeiro autor a descrever detalhadamente os mecanismos que formam os ciclos econômicos.

É de Schumpeter a identificação do empresário empreendedor, da figura central dos ciclos de crescimento e depressão no modo de produção capitalista. Descreve assim a figura do empresário empreendedor: *“[...] na vida econômica, deve-se agir sem resolver todos os detalhes do que deve ser feito. Aqui, o sucesso depende da intuição, da capacidade de ver as coisas de uma maneira que posteriormente se constata ser verdadeira, mesmo que momento isso não possa ser comprovado, e de se perceber o fato essencial, deixando de lado o perfunctório, mesmo que não se possam demonstrar os princípios que nortearam a ação”*³⁸.

Fala da *“destruição criadora”* como a substituição de antigos produtos e hábitos de consumir por novos, para daí concluir e descrever o processo de desenvolvimento econômico. O desenvolvimento não deriva de pequenas mudanças, marginais ao sistema, mas sim de mudanças revolucionárias que alteram definitivamente a situação anterior. Como exemplo aponta: no século XIX as ferrovias em substituição as diligências. a substituição da máquina a vapor para a energia hidráulica. No nosso tempo a máquina de escrever e somar pelo computador.

³⁷ KEYNES, John Maynard. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. XXII.

³⁸ SCHUMPETER, Joseph *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Série Os Economistas, Editora Abril Cultura, 1982.



O tema do desenvolvimento vai assim dividindo opiniões e formando doutrinas, muitas vezes antagônicas, em obras que irão exercer forte influência nas políticas de desenvolvimento implementadas pelos Estados na modernidade.

Mesmo na atualidade não se pode dizer que exista uma definição universalmente aceita de desenvolvimento econômico, mas, pode-se identificar claramente duas correntes antagônicas de pensamento, que permanecem dividindo opiniões:

A *primeira corrente* entende o crescimento da atividade econômica como sinônimo de desenvolvimento. É uma corrente de natureza teórica, que trabalha com a construção de modelos hipotéticos de tradição neoclássica. Para essa corrente o fato de haver crescimento e distribuição direta da renda aos proprietários dos fatores de produção gera, automaticamente, a melhoria dos padrões de vida da população como um todo. As forças do mercado, a “*mão invisível*” se encarrega de fazer a distribuição dos resultados do crescimento e produz desenvolvimento a toda Nação.

A *segunda corrente* entende o crescimento da atividade econômica como condição indispensável para o desenvolvimento, mas não condição suficiente. É uma corrente de natureza empírica, busca nos processos históricos, nas crises e na expansão do sistema de produção capitalista e na forma como os frutos da expansão econômica são distribuídos pelo conjunto da população, as razões para o desenvolvimento e o subdesenvolvimento de uma Nação. Para que haja desenvolvimento de fato é necessário que haja distribuição dos frutos do crescimento econômico para o conjunto da população, melhorando de forma substancial a vida de todos. O crescimento econômico é, pois, “*uma simples variação quantitativa do produto e o desenvolvimento econômico ocorre com a variação qualitativa no modo de vida das pessoas*”³⁹. A história tem mostrado que os frutos da expansão econômica nem sempre beneficiam diretamente a renda das famílias e o conjunto da população.

Está relacionada à essa última corrente, a idéia de Estado de Bem Estar Social, promotor da plena satisfação material, desaparecendo as necessidades da população. “*O Estado tem por fim o bem comum, no sentido de bem estar material.*”⁴⁰

Crescer é condição necessária para o desenvolvimento. Para crescer a economia capitalista precisa da ação do empresário empreendedor, força propulsora da produção capitalista

³⁹ SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento Econômico, Editora Atlas, São Paulo, 1999, p.21.

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Teoria Geral do Estado, Editora Saraiva, São Paulo, 1998, p.89.



e descrita com muita propriedade por Schumpeter: empresário inovador, agente econômico que traz ao mercado novos produtos, feitos com mais eficiência que os anteriores e sempre com invenções e inovações tecnológicas.

Para cada uma dessas concepções de desenvolvimento vamos encontrar um papel para o Estado. Menos intervencionista na primeira corrente e mais intervencionista na segunda corrente.

As duas correntes descritas são concepções doutrinárias diferentes e que durante muitas décadas dividiram os economistas de todo o mundo em liberais e estruturalistas. Lembrando que a visão doutrinária é constituída em torno idéias morais, posições filosóficas e políticas, atitudes psicológicas, interesses individuais, interesses de classes ou de Nações. As doutrinas vão deixando influências que se somam, se misturam, se excluem. A economia não é ciência exata, é construída pela política em torno de diferentes compreensões da realidade.

O desenvolvimento econômico pressupõe o crescimento da atividade produtiva, seguido da distribuição dos frutos dessa expansão à economia como um todo, beneficiando o conjunto da população, melhorando a qualidade de vida de toda a sociedade. Ou seja, desenvolver determinada economia é promover mudanças estruturais, de tal forma, que o crescimento da produção seja ininterrupto, permanente e maior do que o crescimento vegetativo da população. Só assim, criam-se as condições necessárias à reprodução dos fatores envolvidos na atividade econômica e geram-se excedentes suficientes para melhorar a qualidade de vida da população e continuar crescendo.

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 no fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado e a elevação geral da produtividade.⁴¹

Muito comum nos dias atuais, ao referir-se a desenvolvimento, atrela-se a ele o adjetivo de “sustentável”. É conceito que pertence ao campo da ecologia. Refere-se a formas de desenvolvimento que não consomem até a exaustão os recursos naturais, não esgotam, não danificam o meio ambiente a ponto de comprometer o uso que gerações futuras.

⁴¹ SOUZA, Nali de Jesus de, Desenvolvimento Econômico, Editora Atlas, São Paulo, 1999, p22



A idéia de desenvolvimento sustentável está relacionada ao conhecimento que se deve ter dos recursos naturais disponíveis e das formas de uso racional desses recursos. Desenvolvimento ancorado em aspectos econômicos, humanos e ambientais. O desenvolvimento é sustentável quando satisfaz as necessidades da presente geração, sem comprometer a capacidade das futuras gerações para que satisfaçam suas próprias necessidades sendo, pois, tecnicamente apropriado, economicamente viável e socialmente aceitável.⁴²

O modelo de desenvolvimento do nosso país é um dos mais injustos do ponto de vista da distribuição da renda. Nenhum gestor local, quando busca o desenvolvimento de seu município, imagina trazer para sua comunidade a exclusão de parcela significativa da população. Não deseja, tão pouco, criar periferias urbanas violentas, sem infraestrutura e um conjunto de problemas sociais de difícil solução.

Mesmo sendo uma das maiores economias do mundo em valores absolutos de PIB, o Brasil continua apresentando características de país subdesenvolvido.

Subdesenvolvimento define-se pela insuficiência do crescimento econômico anual em relação ao crescimento demográfico, por sua intermitência e pela concentração de renda e da riqueza. As estruturas econômicas permanecem inadequadas à adoção de inovações tecnológicas e ao crescimento econômico sistemático, podendo perdurar forma pré-capitalistas em algumas regiões e setores.⁴³

As distorções provocadas pelo caráter dualista, onde convive uma economia moderna capitalista com uma economia atrasada não capitalista, quando atingem a vida da população são bem conhecidas por nós brasileiros: A concentração de renda cria um enorme abismo social entre as camadas mais abastadas e uma massa de excluídos do processo produtivo vivendo em situação de miséria.

Então, não basta pensar no crescimento econômico sem pensar em formas mais justas de acesso da população aos benefícios gerados pela riqueza. Nas bases de construção de um projeto de desenvolvimento econômico de um país que luta para superar o subdesenvolvimento deve-se colocar novos pressupostos que incluam a busca do equilíbrio e do bem estar social.

Na visão estruturalista os indicadores de desenvolvimento econômico resultam de um conjunto de fatores produzidos pela ação do Estado, por exemplo: índice de mortalidade infantil,

⁴² Oficina de Capacitação em Gestão Compartilhada - Agência de Desenvolvimento da Mesorregião Ribeira - Guaraqueçaba.

⁴³ SOUZA, Nali de Jesus de, Desenvolvimento Econômico, Editora Atlas, São Paulo, 1999, p.23



longevidade, indicadores de analfabetismo, condições de moradia, de saneamento, etc. Indicadores que colocam uma nação em um ou outro patamar de desenvolvimento e são modificados pela ação do governo nas diferentes políticas públicas. O Estado tem, portanto, importante papel na condução do desenvolvimento das Nações.

A qualidade de vida que todos desejam é resultado, em parte, das políticas públicas nas áreas sociais e da infraestrutura e vão responder por um desenvolvimento com menor exclusão social.

Neste sentido o poder público conta hoje com um grande apoio, não só dos beneficiários das políticas sociais, mas, também da imprensa, de setores mais esclarecidos dos setores do empresariado, das organizações religiosas, do Ministério Público, de organizações não governamentais e outros setores organizados da sociedade.

A profunda desigualdade social vivida em nosso país, parece estar criando um consenso de que esse modelo de crescimento já não nos serve mais.

Enfrentar a exclusão é o desafio. As idéias desenvolvidas na obra de Galbraith, a Sociedade da Pobreza, sobre o fenômeno da “habituação” à pobreza indicam elementos constitutivos do ciclo de miséria que gera miséria. E ensina muito sobre a dinâmica da vida nas comunidades que vivem em estado de extrema pobreza.

Segundo o autor, no mundo moderno temos a pobreza individual, ou seja, aquela que aflige apenas alguns indivíduos; uma minoria dos membros de algumas sociedades. E a pobreza das comunidades, aquela que aflige quase todos os membros de uma sociedade, poupando apenas uma pequena minoria de privilegiados.

Assim como nos países ricos a maioria da população tem uma ampla “habituação” à idéia de rendimentos crescentes, da mesma forma, nos países pobres o efeito da “habituação” é o inverso. O que importa na sociedade da pobreza é a manutenção do equilíbrio e nada reforça tanto o equilíbrio como a ausência de aspirações.



[..].As pessoas não lutam, geração após geração, século após século, contra circunstâncias cujo encadeamento as derrota por completo. Aceitam. Não se pense que tal aceitação indica fraqueza de caráter. Em vez disso, é uma reação profundamente racional. Dado o formidável poder paralisante do equilíbrio de pobreza em que essas pessoas vivem, a habituação é a solução ótima... é mais civilizado, mais inteligente, assim como mais plausível que as pessoas, ensinadas pela experiência de séculos, se submetem por si próprias ao que há muito tempo seria inevitável.⁴⁴

Numa comunidade habituada à pobreza a educação passa a ser a única saída. Sem ela resta aos não habituados migrar. É essa a lição que a história tem nos mostrado em vários momentos.

Para conhecer as condições de desenvolvimento sócio econômico deve-se lançar mão de indicadores como instrumentos operacionais de monitoramento da realidade econômica e social, num determinado tempo e lugar, e com eles formular e reformular políticas públicas.

Os indicadores possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público. São fundamentais para subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas econômicas e sociais nas diferentes esferas de governo. São medidas, em geral quantitativas, dotadas de um significado econômico e social substantivo e são usados para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito econômico ou social abstrato, de interesse científico ou político.

Os indicadores ajudam a ampliar a compreensão da pobreza, da exclusão, do risco e da vulnerabilidade social e tem aspecto pedagógico quando postos a dar subsídios às políticas de participação popular. Os indicadores não são neutros, são sujeitos. Carregam algum interesse político quando postos.

O desafio é transformar indicadores de desenvolvimento sócio econômico em ferramentas para gestão pública. Mesmo dispondo de inúmeros dados sobre condições sócio econômicas, ainda é pequena a disposição dos gestores públicos de trabalhar com essas informações. Pouco se conhece da representatividade desses indicadores.

Por meio dos indicadores pode-se relacionar desenvolvimento das condições gerais de vida da população e remeter essas análises às ações do Estado. É possível identificar nos indicadores as inúmeras ações dos governos nas políticas públicas verificando a contribuição de cada uma delas na construção dos números, que somados, colocam um país em uma ou em outra posição de desenvolvimento com relação aos demais.

⁴⁴ GALBRAITH, John Kenneth, A Sociedade da Pobreza. Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1979, p. 66



IV - Políticas Públicas, Economia e Política

Relacionar Economia e Política é imprescindível para o entendimento das Políticas Públicas.

Sintetizando, de forma radical, as inúmeras matrizes de pensamento político e econômico pode-se identificar grandes correntes doutrinárias de pensamento econômico, que acabam determinando diferentes funções para o Estado.

Por certo, essa é uma simplificação que não considera diferenças inconciliáveis dentro de cada corrente doutrinária. Aqui a simplificação tem apenas uma função didática.

Matrizes de pensamento Neoliberal: Corrente doutrinária que revigora os postulados do liberalismo; nasce como reação do Estado de Bem Estar Social do pós guerra com a finalidade de preparar um capitalismo duro e livre de regras; radicaliza a defesa da liberdade e do individualismo; prega o fortalecimento do mercado e a competição; exige um Estado Mínimo; menos Estado e mais mercado; questiona o Estado de Bem Estar Social; defende as privatizações tirando do Estado qualquer tipo de atividade que possa ser melhor desempenhada pela empresa privada. Nessa concepção não cabe ao Estado intervir na economia e em outras instâncias. Ele deve deixar ao mercado agir livremente, pois, a competição é salutar, regula as ordens econômica e social.

Matrizes de Pensamento de Social Democracia: Corrente doutrinária que nasce no pós-guerra com a finalidade de tentar responder as contradições entre o capital e o trabalho; combina concepções de justiça social dos trabalhadores com os conceitos liberais de igualdade; defende a solidariedade social, a dimensão humana no desenvolvimento econômico; afirma que o bem estar e igualdade são pré-requisitos da individualidade e liberdade; entende que o Estado é responsável pela promoção do bem comum; constrói o Estado de Bem Estar Social; prega a reforma do Estado. Nessa concepção o Estado é responsável pela promoção do bem comum. Deve intervir na economia e em outras instâncias, orientando as políticas de reprodução econômica e social para assegurar o Bem Estar Social.

Matrizes de Pensamento Socialista: Corrente doutrinária que tem origens na crescente organização do mundo do trabalho; busca encontrar meios para a ampla igualdade e bem estar humanos; propõe a extinção da propriedade privada que dá origem à sociedade de classes e a



existência de exploradores e explorados; entende que a desigualdade e a exploração são inerentes à sociedade de classes; afirma que o Estado Burguês reproduz a ordem capitalista; vê o fim do capitalismo e estabelecimento do socialismo como consequência inevitável das contradições do capitalismo. O Estado Capitalista defende os interesses do capital, sempre vai haver exploração e exclusão. O fim do capitalismo, a construção do Estado Socialista com a extinção da propriedade privada e a criação de uma sociedade sem classes, vai trazer o fim da alienação no trabalho e trazer a igualdade e o bem estar para todos.

V. Política Pública e Garantia de Direitos Sociais

Pobreza e exclusão social se apresentam como fenômenos que atingem as sociedades capitalistas contemporâneas e sua superação são uns dos maiores desafios modernos.

O enfrentamento efetivo ao ciclo da pobreza e da exclusão passa, necessariamente, pela eliminação da desigualdade sócio-econômica. Na mesma medida, a redução da desigualdade sócio-econômica passa pela efetiva necessidade de compatibilizar políticas sociais e políticas econômicas. Ambas de responsabilidade do Estado.

No modo de produção capitalista o enfrentamento da pobreza e da exclusão social demanda um Estado capaz de promover igualdade e justiça social. Um Estado de bem estar com *“tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político”*⁴⁵.

Ao longo do século XX coube ao Estado combater a pobreza e distribuir os frutos da prosperidade econômica na Europa. As experiências européias do pós –guerra.são bons exemplos que vinculam conceitos de assistência pública ao de sociedades de elevado desenvolvimento industrial

Ao longo do século XX, o combate contra a pobreza na Europa era atribuição do Estado, do Estado do Bem-estar, capaz de redistribuir - fosse ele federal ou unitário e independentemente do seu modelo de funcionamento – os frutos da prosperidade econômica, oferecendo proteção nos momentos de crise e instabilidade que

⁴⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5ª ed. São Paulo; Editora UNB e Imprensa Oficial, 2004. pág. 416.



ocasionalmente ameaçavam a integridade física, a segurança e o bem-estar dos indivíduos.⁴⁶

O Estado do bem-estar organizou as reações necessárias aos efeitos da pobreza e as ações apareceram como políticas responsáveis por amenizar os resultados da economia de mercado. As conseqüências foram aumentos sistemáticos nas despesas públicas dos setores sociais. Déficit público que gera pressão pelo aumento da carga tributária que é medida inibidora do crescimento econômico ou gera inflação que cria instabilidade e desequilibra a economia.

As crises econômicas recorrentes que marcaram os anos 80 e 90 geraram estrangulamentos em muitas Nações ricas. Para o Estado Brasileiro esse período será considerado por muitos como o da “falência do Estado”. Reformas são propostas para todo o mundo capitalista. A ordem é diminuir o tamanho do Estado, dentro dos pressupostos da nova onda neoliberal que invadiu o debate político. Pregando o mínimo de intervenção, o pensamento liberal vai propor que o Estado deve atuar de forma subsidiária, somente onde a iniciativa privada não consegue fazê-lo. As privatizações resultam dessa concepção. O modelo de Estado que durante cinco décadas teve papel preponderante na ordem econômica como motor de desenvolvimento, estava, na década de 80, esgotado pela completa falta de capacidade de investir, planejar e formular políticas estruturais.

A hegemonia do discurso neoliberal que toma conta do debate econômico mundial a partir da década de 80, resulta do esgotamento das concepções hegemônicas do pós-guerra de que cabia ao Estado corrigir as falhas do mercado. As crises econômicas que haviam demandado a tutela do Estado na manutenção da atividade econômica passam a ser duramente criticadas e ganham força às teses de cunho neoliberal de defesa do mercado. No discurso neoliberal não são mais as imperfeições do mercado as responsáveis pela crise e sim as imperfeições do Estado intervencionista.

O Estado passa a ser visto como um problema ao processo de desenvolvimento capitalista. Ineficiente, ineficaz, inoperante, oferecendo serviços de custo elevado e baixíssima qualidade à população, idéias postas como se fossem características intrínsecas à própria natureza do Estado.

Nos países pobres e subdesenvolvidos a esse diagnóstico acrescentam-se outros elementos: a corrupção, as práticas corporativas de uma burocracia que acumulava privilégios e benefícios pagos com sacrifício de toda a população.

⁴⁶ LAVINAS, Lena. Documento de Base URB- AL, Rede de Combate a Pobreza Urbana. Pág. 08. In <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/urbal/publicacoes/0001>



No campo de pensamento da social democracia vamos ver surgir, a partir dos anos 70, uma moderna teoria de justiça que irá influenciar uma nova compreensão sobre o papel do Estado numa economia capitalista. Um dos grandes expoentes desse pensamento é John Rawls⁴⁷ e sua teoria de Justiça..

Como um grande teórico contemporâneo da democracia liberal John Rawls traz elementos que permitem conciliar direitos iguais numa sociedade desigual, promover igualdade sem desprezar o mérito dos indivíduos. Superando as soluções propostas pela social-democracia europeia a teoria de justiça de Rawls abriu caminho para a aceitação dos direitos das minorias em políticas de compensação social, capazes de incluir parcela da população que vive a margem das oportunidades da economia capitalista.

John Rawls demonstra em sua obra a existência de perene correlação entre justiça e igualdade fazendo recorrência à idéia contratualista naquilo que propõe a igualdade entre todos na origem da sociedade.

Como o principal teórico da democracia liberal Rawls vai dar as bases da moderna teoria social buscando o desenho de uma sociedade justa no modo de produção capitalista. Fala de harmonizar os ganhos por mérito com a necessidade de resgatar dívidas sociais para setores historicamente discriminados, ou seja, propõe a harmonia de uma sociedade que soube conciliar meritocracia com igualdade.

Igualdade de oportunidade aberta a todos em condições de plena equidade, os benefícios auferidos na vida em sociedade devem ser repassados, preferencialmente, aos membros menos privilegiados da sociedade. Justiça social para Rawls é amparar os desvalidos por meio de políticas de compensação social, ação positiva, ações afirmativas, políticas que visam ampliar e facilitar as possibilidades de ascensão dos excluídos.

A universalização de direitos do Estado do bem-estar europeu dá lugar à sociedade do bem-estar maximizado em função dos que estão em pior situação econômica e social, garantindo que a extensão dos direitos de cada um seja o mais amplamente estendido desde que compatível com a liberdade do outro.

Pela ética do altruísmo o homem moderno vivendo em sociedade vai buscar a equidade: os mais favorecidos, talentosos, melhor dotados (por nascimento, herança ou dom) devem aceitar ver

⁴⁷ RAWLS, John. *Uma Teoria de Justiça*. 2ª edição. São Paulo. Editora Martins Fontes, 2002.



diminuída sua participação material em favor dos desassistidos. É abdicação consciente de certos privilégios e vantagens materiais legítimas, em favor dos socialmente menos favorecidos.

John Rawls afirma que a justiça não necessariamente é garantida pela riqueza da Nação. Uma sociedade materialmente rica não é necessariamente justa, sociedades modestas em termos materiais podem apresentar padrões de justiça bem maiores do que sociedades opulentas e desiguais. O que garante justiça social é igualdade.

O meio para atingir a igualdade é a existência de legislações especiais corretivas, reparadoras das injustiças passadas. Os mais favorecidos aceitam e promovem legislações que colocam o seu “talento” a serviço do coletivo. Mecanismos legislativos compensatórios, reparando pela Lei e com o consentimento geral as injustiças.

VI - Políticas Públicas no Brasil: Constituição de 1988

É cada vez mais difícil interferir nos grandes mecanismos globalmente determinados que regulam o mundo moderno. O sentimento de impotência só se dissipa quando são possíveis ações concretas, que de fato interferem e modificam a realidade cotidiana. Por mais paradoxal que pareça, o avanço da globalização trouxe consigo o fortalecimento da esfera local, pois, é na localidade, o município, que se concretiza e se torna real, a vida das pessoas.

Entender a estrutura e o funcionamento do poder público no Brasil, pontuando as mudanças significativas que a Constituição Federal de 1988 trouxe para a vida do país, principalmente, no que se refere ao processo de descentralização política e garantia de direitos sociais é essencial para o entendimento de como estão estruturadas as políticas públicas no Brasil.

A Reforma do Estado Brasileiro em curso nas últimas duas décadas tem dois momentos bem distintos. Na década de 80, a Reforma estava ligada ao processo de descentralização política. Democratizar o Estado, depois de 20 anos de ditadura, descentralizando recursos e competências,



em contraposição ao modelo centralizador do governo militar, era o grande desafio político. Nesse contexto vinha o fortalecimento dos municípios, como entes da federação; a participação da população na gestão pública; a reforma tributária transferindo mais recursos aos municípios.

Nos anos 90, num cenário de crises econômicas recorrentes e falência do Estado Brasileiro, a Reforma passou a ser proposta dentro dos pressupostos da nova onda neoliberal que invadiu o debate político. Pregando o mínimo de intervenção, o pensamento liberal vai propor que o Estado deve atuar de forma subsidiária, somente onde a iniciativa privada não consegue fazê-lo. As privatizações resultam dessa concepção. É processo que acompanhou a onda de globalização da economia, deflagrado sem planejamento e suportado na crença da capacidade do mercado em dar soluções às carências da sociedade.

Os dois processos resultaram em profundas transformações. As principais políticas públicas na área social foram descentralizadas: saúde, educação, promoção social, atenção à criança e ao adolescente, etc. Os principais investimentos estatais em infraestrutura para o desenvolvimento forma privatizados: siderurgia, transportes, energia, telefonia, etc.

A municipalização é resultado do processo de descentralização política que transfere as ações de governo dos níveis centrais para o município e está sustentada no argumento de que no município a população tem como participar das decisões e do controle da coisa pública.

O município é instituição no ordenamento jurídico brasileiro desde 1532 (Vila de São Vicente). A autonomia do município brasileiro só veio com a Constituição de 1988. O processo de redemocratização do país levou a modificação da distribuição do poder político entre os entes federativos. O município brasileiro passou a ser ente da Federal, junto à União, Estados e Distrito Federal. Cada uma dessas unidades tem autonomia dentro dos princípios estabelecidos na Constituição. A autonomia municipal está expressa no artigo 29 da Constituição Federal: “O município reger-se-á por Lei Orgânica própria ditada pela Câmara de Vereadores, que a promulgará” Isto deu aos municípios brasileiros uma autonomia quase inexistente na maioria dos países.

As transformações políticas neste período também foram significativas. O cenário que os gestores públicos enfrentam hoje é de uma sociedade que amadurece a cada dia e que está disposta a fiscalizar e participar do mandato outorgado. É neste sentido que se coloca como um dos grandes desafios a profissionalização da máquina pública e dos quadros políticos que atuam no Estado Brasileiro em todos os seus níveis.



O primeiro desafio é fazer ver aos gestores públicos o quanto de suas ações está relacionada com o desenvolvimento da Nação. As políticas públicas são os meios pelos quais os governos podem interferir nos indicadores de desenvolvimento social e econômico do país.

No Brasil da atualidade não é utopia falar do Estado como elemento condutor do desenvolvimento. São muitas as interfaces do poder público, através das Políticas Públicas, com o desenvolvimento, a distribuição de riqueza e fatores que garantam a qualidade de vida da população.

VII - Elementos Constitutivos das Políticas Públicas:

As Políticas Públicas têm, cada uma, seu próprio “*marco legal*”. Na Constituição estão definidas as competências do Estado Brasileiro é a primeira referência legal de cada uma das políticas. Em algumas áreas vamos ter legislações específicas da Política Pública, por exemplo: na Saúde, a Lei Orgânica da Saúde; na Educação, a Lei de Diretrizes de Bases da Educação; na Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social; na Política Urbana, o Estatuto da Cidade.

São também campos de conhecimento técnico específico. A gestão de cada uma das políticas demanda conhecimento de pressupostos teóricos, legislação específica, formas de organização, história e estágio de desenvolvimento em que se encontra o setor, enfim, demanda conhecimento, domínio sobre área específica.

Implementar uma Política Pública exige planejamento. A atividade de planejamento pressupõe diagnóstico, que resulta da apuração dos indicadores setoriais que se inserem num contexto mais amplo dos indicadores gerais de planejamento governamental. As Políticas Públicas Setoriais têm interfaces umas com as outras.

VIII - Política Pública e Administração Pública:

Se as Políticas Públicas são ações do Estado no exercício de suas competências, então, devem ser realizadas sob os pressupostos e os princípios fundamentais da administração pública.



Um governo eficiente e eficaz se organiza em torno das competências; da burocracia do Estado; das políticas públicas estabelecidas em Lei; do mandato; do plano de governo; das necessidades da população e, principalmente, dos princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os princípios constitucionais são vigas mestras a sustentar todo o ordenamento jurídico do Estado. Os princípios fundamentais da Administração Pública encontram-se positivados na Constituição. “*Possuem eficácia jurídica direta e imediata e exercem a função de diretrizes superiores do sistema, vinculando a atuação dos operadores jurídicos na aplicação das normas ao respeito dos mesmos*”.⁴⁸

Segundo os ensinamentos do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello dois princípios consagram o Direito Administrativo e delimitam os demais: **a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos**. O primeiro declara a superioridade do interesse da coletividade sobre o do particular, como pressuposto de uma ordem social. O segundo parte do pressuposto de que a administração possui poderes-deveres determinado. Poderes que estão postos como meio para o alcance de uma finalidade previamente estabelecida, que é a defesa do interesse público, da coletividade como um todo e não da entidade governamental em si mesma considerada.

São princípios constitucionais da Administração Pública:

O princípio da **Legalidade** expresso no Artigo 5º, inciso II da Constituição Federal de 1988 determina que 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.

O princípio da **Impessoalidade** expresso no 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.

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

⁴⁸ SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Editora Malheiros, 2000.



O princípio da **Publicidade** determina que 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.

O princípio da **Eficiência** veio com a Emenda Constitucional nº 19/98. Pressupõe que 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

O conceito de eficiência, no campo da gestão pública, deve vir junto com o de eficácia, ou seja, a administração pública tem por objetivo uma **gestão eficiente e eficaz**. Eficiente no sentido de produzir efeito desejado, seguindo normas e padrões de conduta de tal forma a atingir o melhor resultado. E, eficaz no sentido de dar bom resultado, atingir o resultado esperado.

A probidade na gestão pública, tema que ganhou destaque após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, é um dos pressupostos dos princípios da moralidade e da eficiência. A Lei sancionada em maio de 2000, trata do modo como os governos devem administrar seus recursos orçamentários, com objetivo de assegurar uma gestão fiscal revestida de responsabilidade e transparência.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** prevê penalização, responsabilização do gestor pelos atos em que descumprir as normas que estabeleceu. Os responsáveis pelo descumprimento das determinações da LRF poderão sofrer, em certos casos, sanções previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. O mesmo critério de responsabilização é previsto no Estatuto da Cidade quando prevê crimes de improbidade administrativa, imputados ao gestor que descumprir as determinações da Lei para a Reforma Urbana. Hoje já é comum encontrarmos gestores indiciados como réus em processos, por exemplo, de loteamentos clandestinos, ocupações de áreas de preservação permanente.

IX - Política Pública e Planejamento



O gestor público detém os elementos necessários para conduzir o desenvolvimento econômico e social da sua comunidade. Para tanto deve agir com determinação de forma a integrar as diferentes políticas públicas de sua competência na direção do desenvolvimento.

É certo que existe no setor público profunda resistência às mudanças, reação própria das estruturas burocráticas. As reformas trazidas pela Constituição de 1988 têm sido implementadas com dificuldade nos diferentes níveis de governo. As novas políticas públicas vêm sendo estruturadas de forma isolada, sobrepostas no emaranhado da burocracia estatal, como sub-sistemas estanques, que não interagem, que conflitam dentro da estrutura de governo.

O cenário de grande complexidade que envolve a integração das políticas públicas demanda instrumentos de planejamento adequados. Planejamento não como unidade organizacional e sim como função estratégica na gestão pública. Planejamento que permite conhecer a realidade que se vai intervir, escolher as formas de intervenção, conduzir as ações do governo na implementação de projetos de desenvolvimento. Planejamento como instrumento que subsidia a execução das políticas públicas de forma integrada.

A idéia do planejamento no setor público está relacionada ao Planejamento Econômico, com o comando do Estado na Política Econômica. Um bom exemplo no Brasil é o Plano de Metas. Vem relacionado também com a idéia de um Estado forte, intervencionista pela tradição do planejamento centralizado nos países comunistas, que têm na planificação seu maior instrumento de organização da sociedade.

Há uma resistência ao planejamento no setor público, que não o reconhece como uma moderna ferramenta de gestão. É muito comum nos governos a visão de planejamento atrelada à montagem de Bancos de Dados, em uma eterna coleta e armazenamento de informações que não servem como instrumentos de gestão pública.

O Planejamento é atividade vital no setor público uma vez que nas políticas públicas o gestor lida com ambientes complexos e sistêmicos, onde interagem inúmeras variáveis. Impossível executar sem planejar.



A Constituição de 1988, entre tantas conquistas, promoveu uma de grande importância para a consolidação do Estado Democrático: deu ao *Ministério Público* novas e importantes funções no que diz respeito à defesa dos interesses coletivos. A atuação dos Promotores Públicos no controle da administração pública em questões ambientais, sociais e de probidade, tem ajudado a mudar o comportamento dos gestores públicos.

A Constituição destinou ao Ministério Público a função de velar pela integridade da ordem democrática, da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Atribuições que precisam ir para muito além dos aspectos formais ou exteriores do direito positivo, devem ser traduzidas numa intervenção concreta para tratar a realidade social em que a norma jurídica foi formada..

O Ministério Público é canal direto de reivindicação e denúncia da população, lentamente a população vem aprendendo que pode ir “reclamar para o Promotor”, muitos problemas de funcionamento da máquina pública tem aparecido no caso concreto.

Numa sociedade que ainda está aprendendo a exercer sua cidadania uma ação sistemática do Ministério Público na defesa da Lei e no controle do patrimônio público é elemento de organização social e política e de defesa do Estado Democrático de Direito.

XI – Políticas Públicas e os Desafios do Estado no Brasil:

Considerando que Política Pública é o fazer do Estado e sua implementação depende da interação de inúmeros atores públicos e que cada uma dessas políticas em vigência no país mobiliza campos técnicos de conhecimento específico e têm seus próprios elementos constitutivos, seus marcos legais específicos , então. Um dos maiores desafios no país hoje é à formação dos gestores públicos que atuam nos diferentes níveis de governo.

Considerando também que o desenho institucional do Estado Brasileiro depois da Constituição de 1988 estabeleceu um padrão de organização das políticas públicas, principalmente, as políticas sociais relacionadas à superação da desigualdade e da pobreza, sempre com execução no nível local, então, criar mecanismos que ampliem as capacidades dos governos locais na execução de políticas é um outro grande desafio.

O padrão estabelecido contempla em larga medida a participação popular na formulação, na gestão e no controle das políticas públicas, o que demanda dos servidores públicos uma nova habilidade que é reconhecer no cidadão usuário dos serviços públicos um interlocutor legítimo que interfere na forma como os serviços são prestados. O servidor público, de uma maneira geral, tem dificuldades de lidar com aquilo que classifica como “interferências”.no seu trabalho.

Se a descentralização transferiu boa parte do “fazer do Estado” nas áreas sociais para a esfera municipal: saúde; educação infantil, ensino fundamental, ensino profissionalizante, educação de jovens adultos, combate ao analfabetismo; programas de assistência social, de combate à pobreza e a vulnerabilidade social; defesa de direitos de minorias e todo o complexo sistema de proteção à



infância e adolescência; fomento ao turismo, à agricultura e ao desenvolvimento sustentável; instalação de instrumentos de política urbana e de implementação da função social da propriedade e da cidade; proteção ambiental; saneamento; execução de programas habitacionais para população de baixa renda, e tantas outras atribuições e competências que, hoje, se concentram nas municipalidades, então, o confronto direto entre as grandes demandas da população nas áreas sociais e a prestação de serviços públicos nessas áreas está acontecendo no dia a dia das Prefeituras Municipais.

Dar condições concretas para a organização social e política das localidades no Brasil é reafirmar o fortalecimento da democracia e suas instituições fundamentais a partir da sua base nos poderes locais. No município a vivência democrática tem um caráter pedagógico. O Brasil é um país que precisa aprender democracia, cidadania e garantia de direitos.

Muitas são as oportunidades que o momento histórico oferece ao Estado Brasileiro. As Reformas estão postas no campo legal. resta aos poderes constituídos e a sociedade escolher o melhor caminho do desenvolvimento. O que não é pouco!

Bibliografia

ACCIOLI, Wilson. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro, Forense, 1985.

_____. *O Estado intervencionista em questão*. Revista de Direito Constitucional e Ciência Política, Rio de Janeiro, Forense, nº. 1, 1983

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Instituições Políticas*. São Paulo, Atlas, 1982

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Porto alegre, Globo, 1995

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. *As futuras bases da descentralização*. Curso de Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo, Saraiva, 1999.

_____. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. São Paulo, Editora Saraiva, 1999

BOBBIO, Norberto; **MATTEUCCI**, Nicola; **PASQUINO**, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5ª ed. São Paulo; Editora UNB e Imprensa Oficial, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. Uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo, Editora 34. 1996.



CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. Malheiros Editores. 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Editora Saraiva, 1998.

DRUCKER, Peter. *Administração de Organizações sem fins lucrativos – Princípios e Práticas*. Editora Pioneira.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Reforma de Políticas Sociais no Brasil: Iniciativas Recentes de governos Estaduais e Municipais*. In: Congresso Gestão do Setor Público no Brasil em Contexto de Reforma do Estado. Apresentação de Artigo do Projeto de Pesquisa CNPq. FGV. Agosto 2002.

FERNADES, Rubem César. *Privado porém Público – O Terceiro Setor na América Latina*. Editora Civicus.

FIGUEIRAS, Fernando de Barros. *O Dilema da Reforma do Estado no Brasil*, in “Reforma Administrativa: A Nova Concepção de Estado e seu impacto sobre a estrutura burocrática federal”, Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais. Ano I, nº 0. Maio de 2001.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1974.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. Ed. 1999

HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*, 14ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 1995.

GALBRAITH, John Kenneth. *A Sociedade da Pobreza*, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1979.

GOHN, Maria da Glória. *O novo associativismo e o Terceiro Setor* “. Unicamp. 2000.

KEYNES, John Maynard. *Os Economistas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KUGELMAS, Eduardo. *A evolução recente do regime federativo no Brasil. In Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Publicações da Fundação Konrad Adenauer-Stiftung. Série Debates nº 22. São Paulo. 2001.

LANDIM, Leilah e **BERES**, Neide. *As Organizações sem fins Lucrativos no Brasil; Ocupações, despesas e recursos*. Nau Editora. 1999.

LACERDA, Antônio Corrêa. *O Impacto da Globalização na Economia Brasileira*. Editora Contexto. São Paulo. 1999.

LAVINAS, Lena. *Documento de Base URB- AL, Rede de Combate a Pobreza Urbana*. In <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/urbal/publicacoes/0001>. Data consulta: 14 de Fevereiro de 2003.



- LIMA**, Jr, Olavo Brasil de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Edições Loyola. 1993.
- LOPES**, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História. Lições Introdutórias*. 2ª ed. Revisada. São Paulo: Editora Max Limonad, 2002.
- LOCKE**, John. *Dois Tratados sobre o Governo Civil*. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. 1999.
- MAQUIAVEL**, Nicolau. O Príncipe. Coleção os Pensadores. Nova Cultura. São Paulo. Ed. 1999.
- ROSSEAU**, Jean Jacques. Do Contrato Social. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. Ed. 1999
- MARTINS** Jr. Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. Editora Saraiva. São Paulo.2002.
- MELLO**, Oswaldo Aranha Bandeira de, *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.
- MELLO**, Leonel Itaussu Almeida. *John Locke e o individualismo liberal*, in Clássicos da Política. Organizador: Francisco C. Weffort.13ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.
- MONTESQUIEU**. *O Espírito das Leis*. São Paulo, Editora Saraiva, 2000.
- MORAES**, Alexandre. Direito Constitucional. 9ª Edição. Editora Atlas, 2001.
- RITT**, Eduardo. O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional.
- ROSA**, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo*. . Editora Saraiva. São Paulo. 2003.
- ROUSSEAU**, Jean Jacques. *O Contrato Social*.Volume I e II. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. Ed. 1999.
- SANDRONI**, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo, Editora Best Seller, 2002.
- SCHULTZE**, Rainer-Olaf. *Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses*. In Federalismo na Alemanha e no Brasil. Publicações da Fundação Konrad Adenauer-Stiftung. Série Debates nº 22. São Paulo. 2001.
- SEN**, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Cia da Letras. São Paulo. 1999.



SCHUMPETER, Joseph A *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Série Os Economistas, Editora Abril Cultura, 1982.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Editora Malheiros, 2000.

SOUZA, Hamilton Dias. *A reengenharia do Estado Brasileiro*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1995.

SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*, Editora Atlas, São Paulo, 1999.

WEFFORT, Francisco. Os Clássicos da Política. Volume 1 e Volume 2. Editora Atlas. São Paulo. 2001.

WOLKMER, Antônio Carlos *História do Direito no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.