

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CURSO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE**

**ADRIANA ALEXANDRA DE OLIVEIRA DOMINGOS**

# **POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE**

## **Capítulo 1**

Questão 1 - Relacione sociedade, regras e instituições.

Podemos dizer que Sociedade são as relações ou interações entre os indivíduos ou grupos.

Regras são como um manual de conduta a ser seguido por cada indivíduo em seu contexto social. Estas regras podem ser formais, como por exemplo as leis, ou informais, como os costumes e tradições. Em algumas comunidades as regras informais, tem mais valor que as formais.

Instituições são os grupos ao qual as pessoas pertencem, por exemplo as famílias, as religiões, as formas de divisão do trabalho e de distribuição da propriedade, e mesmo as línguas.

As instituições sociais se formam com grupos de pessoas que têm interesses em comum e a origem se remete a disputas pelo controle de recursos sociais importantes para a coesão e reprodução de uma dada sociedade, isto é, na base de qualquer instituição estão conflitos em torno de recursos relevantes; materiais (terra e alimento), ou imateriais (poder e prestígio).

Sua importância para a sociedade e o grau em que os indivíduos desejam controlá-los depende dos valores de cada sociedade. Na sociedade capitalista, a propriedade de bens materiais é extremamente desejada e disputada, dando origem, como sabemos, ao próprio poder político. Já em outras formações sociais, o prestígio e o poder podem não advir da posse ou controle destes bens, mas das orientações impostas pela religião dominante, conforme argumentou Weber (1973), em seus estudos sobre a Índia.

Questão 2 – Como podemos definir os grupos ou agregados sociais?

Os grupos, ou agregados sociais são a adesão, voluntária ou involuntária, de um conjunto de indivíduos a certas regras e instituições. E se diferenciam, uns dos

outros, pela particularidade das regras que comandam cada um deles. Etnias, classes, grupos religiosos, famílias, clãs, nacionalidades, grupos de interesse, entre outros, constituem agregados ou grupos sociais. Os grupos admitem indivíduos com múltiplos pertencimentos, ou seja, um mesmo indivíduo pode estar referido a diversos grupos, a um só tempo. Nas sociedades industriais e urbanas contemporâneas – as chamadas sociedades complexas – uma enorme variedade de grupos coexiste e interage, numa mesma “teia”, segundo regras às vezes muito distintas e até contraditórias. Já as sociedades ditas tradicionais – baseadas tão somente em regras e costumes não escritos – admitem menor variabilidade de grupos internos, e menor quantidade de pertencimentos diversificados, de seus indivíduos. Podemos dizer que a complexidade de uma sociedade é dada pelo grau de variedade dos seus grupos sociais, somado à multiplicidade de vínculos que um mesmo indivíduo pode manter com eles.

#### Questão 3 – De que forma podemos relacionar política e poder?

A política consiste em uma ordem específica de relações e interações sociais: uma “subteia” da Sociedade, na qual se processam os conflitos relativos à apropriação e ao controle dos recursos sociais relevantes, especialmente o poder.

Política, portanto, é antes de tudo um conceito, que se refere especificamente a um conjunto particular de interações, diretamente relacionadas à distribuição do poder, nas relações sociais, atravessando diversas instituições. A obediência ao poder, pode ser voluntária – quando as pessoas estão convencidas de que isto é o melhor para elas; ou decorrente de coerção – quando a obediência se dá mediante a ameaça do uso da força física e/ou das armas.

#### Questão 4 – O que é Estado Moderno?

O Estado Moderno é o que conhecemos hoje e surgiu em meio as transformações sociais que deram origem ao capitalismo no Ocidente. Ganhou força a ideia de que, para se garantir uma paz duradoura no âmbito europeu, seria necessária a constituição de autoridades únicas e soberanas sobre os territórios e povos em conflito, cujos poderes se equilibrassem, no plano internacional. Daí surge,

historicamente, a concepção de Estado-nação, com funções e formas de organização que, por sua vez, foram se alterando ao longo do tempo. A legitimidade do Estado emana do consentimento, da autorização que lhe é concedida pelo povo, para governar a todos, prevenindo e regulando conflitos, e provendo bens e serviços. É esta autorização que confere ao Estado soberania, ou seja, a condição de tomar decisões em nome de todos, para além dos interesses particulares, seja no plano interno (da sociedade) ou externo, no âmbito da comunidade das nações. A disputa pelo controle do Estado – e, por conseguinte, pelo direito de governar – tem sido, desde a Era Moderna, cada vez mais institucionalizada. Ao longo dos três últimos séculos, os Estados têm incorporado, cada vez mais, a participação dos governados na escolha dos governantes.

#### Questão 5 – Quais são as características do pensamento liberal?

O pensamento liberal apesar das diferenças de ideias entre os pensadores, alguns elementos em comum foram fundamentais na constituição do liberalismo: a ideia de que a vida em sociedade não é o ambiente natural do homem, mas um artifício fundado num contrato; que o contrato social que funda a sociedade civil teria sido precedido por um estado de natureza, no qual as relações humanas seriam regidas pelo Direito Natural; que o Direito Natural seria a única base legítima do Direito Civil; e que somente por meio da razão seria possível conhecer os direitos naturais para, com base neles, estabelecer os fundamentos de uma ordem política legítima. Segundo o liberalismo, todos os indivíduos são iguais por natureza e igualmente portadores de direitos naturais, dos quais eles não podem, sob nenhuma hipótese, abdicar: os direitos à liberdade e à propriedade.

#### Questão 6 – Relacione liberalismo e democracia.

Inicialmente, liberalismo e democracia eram vistos como princípios inconciliáveis. De acordo com o liberalismo todo indivíduo é portador de direitos irrevogáveis, que devem ser respeitados por qualquer governo: seja o governo de um só, de poucos ou de muitos. Já a democracia, desde a Antiguidade, repousa, pura e simplesmente, no princípio do governo da maioria, que desconhece qualquer limite

além da vontade desta. Ora, se para o liberalismo o poder do Estado deve ser sempre limitado pelos direitos naturais, então existiria uma incompatibilidade fundamental entre os seus princípios e a prática democrática. Conforme colocado por Mill (1980, p. 87): A democracia não será jamais a melhor forma de governo [...] a não ser que possa ser organizada de maneira a não permitir que nenhuma classe, nem mesmo a mais numerosa, possa reduzir todo o resto à insignificância política.

#### Questão 7 – Quais são as características do pensamento marxista?

As classes sociais são um conceito-chave do pensamento marxista. São identificadas e definidas pela inserção dos indivíduos no processo produtivo. Em cada período da história, as classes fundamentais de uma sociedade seriam aquelas diretamente ligadas ao modo de produção dominante, isso resultaria da combinação de dois fatores: as forças produtivas, isto é, o trabalho humano, mais os meios de produção – tais como a terra, as máquinas e equipamentos e as tecnologias empregadas – e as relações de produção, que se estabelecem entre as diferentes classes sociais. Marx iria mostrar que, a despeito de uma suposta igualdade formal entre burgueses e proletários no mercado, o que ocorria de fato era a dominação e exploração dos primeiros sobre os segundos. Destituídos de todas as posses, aos proletários só restaria vender a sua força de trabalho à burguesia para sobreviver, não havendo, portanto, verdadeiramente liberdade de escolha para aqueles que nada possuíam. A participação do Estado deverá ser maior, pois caberá ao Estado, nesse caso, buscar reduzir as desigualdades naturais causadas pelo capitalismo.

#### Questão 8 – Como se explica o capitalismo na visão marxista?

O sistema capitalista é baseado na exploração do proletariado pela burguesia. Sob uma ordem aparentemente livre e igualitária e pretensamente fundada nas leis da natureza, existiria de fato uma ordem burguesa, que atenderia, antes de tudo, aos interesses econômicos da classe proprietária dos meios de produção, assegurando o seu lugar de classe dominante na sociedade a função básica do Estado capitalista era servir ao processo de acumulação e valorização do capital, funcionando como o “Comitê Executivo da Classe Dominante”, ou seja, a expressão política de um poder

já estabelecido economicamente, a partir da distribuição (desigual) da propriedade privada.

## **Capítulo 2**

### **Questão 1 – O que são políticas públicas?**

Políticas públicas refere-se necessariamente a aspectos da vida social relacionados à esfera pública. Ou seja, aspectos de interesse comum ao conjunto dos cidadãos de uma comunidade, ou de um grupo.

### **Questão 2 – Qual é a diferença entre a administração patrimonial e administração burocrática?**

A Administração patrimonial é comum em sociedades tradicionais, não capitalistas, cuja característica principal é a condução dos negócios públicos como se estes fossem assuntos privados dos governantes.

Administração burocrática surgiu com o desenvolvimento do capitalismo, a formação do Estado Moderno e, finalmente, com a democratização dos Estados liberais, cujos atos e procedimentos devem basear-se na legalidade (ou seja, em leis e regras formalmente estabelecidas); na impessoalidade (isto é, aplicam-se a todos e a qualquer um) e no profissionalismo dos agentes públicos, além de serem previsíveis, posto que emanam de regras preestabelecidas.

### **Questão 3 – Por que os indivíduos se organizam para realizar interesses comuns?**

Na Teoria da Ação Coletiva, proposta por Olson (1999), o conceito de bem público é relevante para explicar como os indivíduos se organizam para realizar o interesse comum. Olson adverte que a provisão de bens públicos, de interesse comum, envolve custos. Portanto, alguém tem que pagar por eles. Dado o fato de que o consumo destes bens não é exclusivo daqueles que pagam – considerando que o bem público é indivisível e não exclusivo - seria razoável, do ponto de vista do

indivíduo, esperar que outros paguem estes custos primeiro; e, uma vez produzido o bem coletivo, ele possa desfrutá-lo “de graça” (este é o típico comportamento chamado por Olson de “carona”).

### **Capítulo 3**

Questão 1 – Qual é a conjuntura histórica que funda o Estado de Bem-Estar Social?

O Estado de Bem-Estar Social surgiu em meados do século XX, favorecido pelas más condições econômicas que surgiram após a II Grande Guerra, em razão da grave crise econômica que predominara desde o século XIX até o início do século XX nas economias capitalistas ocidentais, que resultaram na quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929. Propunha a atuação do Estado para solucionar a grave crise econômica.

Questão 2 – Quais são os modelos de Estado de Bem-Estar Social, segundo Esping-Andersen?

São três modelos de Estado de Bem-Estar Social, os quais ele chama de regimes:

O regime social-democrata apresentaria grande capacidade de descomodificar a força de trabalho, contribuindo fortemente para a desproletarização do trabalhador. Os países identificados com este regime – Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia – também apresentariam os maiores índices de universalidade. Finalmente, é nestes países que ocorre a maior participação do Estado no gasto com a seguridade social.

Os regimes conservadores são aqueles que apresentam taxas médias de descomodificação da força de trabalho. Quanto à universalidade na provisão de serviços sociais, embora a maioria dos cidadãos esteja coberta, esta cobertura se dá pela via corporativa. Ou seja, a partir de sua inserção no mercado de trabalho, segundo sua categoria ocupacional. Isto significa que, para obter proteção, o indivíduo precisa estar empregado; e seus benefícios e direitos dependem de sua profissão e/ou emprego, e do sindicato ao qual está vinculado. Trata-se de um modelo

bem semelhante àquele introduzido por Bismarck na Alemanha, no final do século XIX, como vimos anteriormente. E não surpreende que este seja o modelo que vige até hoje naquele país, bem como em diversos outros da Europa Continental, tais como França, Bélgica, Áustria, Países Baixos, Itália e Suíça. O maior problema deste arranjo é que ele gera significativas diferenças entre os direitos sociais dos indivíduos, em função de sua categoria profissional, bem como entre os incluídos e os excluídos do mercado de trabalho. Nestes países, a participação percentual do Estado no gasto com benefícios sociais também é alta, mas, neste caso, isto se deve principalmente ao expressivo gasto realizado com o pagamento de benefícios a funcionários públicos, dos quais o Estado é o patrão. Observamos também grande participação do financiamento privado a benefícios sociais, tais como aposentadorias e pensões complementares, que são instituídos pelas próprias categorias profissionais.

O regime liberal se caracteriza por: baixos índices de descomodificação da força de trabalho; reduzida universalidade dos benefícios - com o predomínio do uso de teste de meios (teste de pobreza) para o acesso dos cidadãos a eles; e baixa participação do Estado nos gastos, vis-à-vis a alta participação dos esquemas privados no financiamento dos mesmos. Os países incluídos neste regime são Estados Unidos, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e, a partir das reformas dos anos 80, o Reino Unido.

Questão 3 – Quais são as variáveis que contribuem na formação de um modelo de Estado de Bem-Estar Social, segundo Esping-Andersen?

As variáveis que contribuem na formação de um modelo de Estado de Bem-Estar Social podem ser:

Universalistas: atendem a todos indiferenciadamente;

Corporativos: restrito a corporações profissionais ou;

Residuais: focalizados em alguns beneficiários, geralmente, os mais necessitados, os mais pobres, os mais velhos, as crianças ou os portadores de deficiência. Destes o sistema exige que comprovem sua necessidade, através de “testes de meios”.



## **Capítulo 4**

Questão 1 – Diferencie análise política de análise de políticas públicas.

Análise política se aplica a um conjunto mais amplo de fenômenos políticos, eleições, partidos, instituições políticas, correlações de forças entre grupos, etc.

Análise de Políticas Públicas focaliza especificamente aquelas atividades práticas, oriundas ou não de governos, voltadas ao espaço público. Ela pertence, certamente, ao campo da Ciência Política, possuindo, contudo, este foco bem preciso.

Questão 2 – Quais são os modelos teóricos que influenciam a análise de políticas públicas?

Os modelos teóricos que influenciam a análise de políticas públicas são: o modelo institucional, o modelo de processos, o modelo da teoria dos grupos, o modelo de elites, o modelo racional, o modelo incremental, o modelo da teoria dos jogos, o modelo da escolha pública, e o modelo sistêmico.

Questão 3 – Apresente características resumidas de cada modelo de análise.

Modelo Institucional - entende a política pública como produto das instituições políticas, tem foco principal o papel do Estado e suas instituições; na produção das políticas públicas se atêm à análise de instituições governamentais específicas, sem levar em conta o impacto das características institucionais sobre os resultados da política. Dá pouca atenção à ligação entre a estrutura das instituições políticas e o conteúdo da política e o aspecto estrutural é relevante para a análise pois afeta a formulação das políticas, bem como sua implementação, facilitando ou dificultando.

Modelo de Processos - são uma série de atividades políticas que conformam as políticas públicas: Identificação dos problemas; Formulação de propostas, ou da agenda de propostas; Legitimação da política (busca de apoio político); Implementação da política; e Avaliação. Visa identificar como tais processos se dão a partir do comportamento dos atores políticos – eleitores, burocratas, juízes, grupos de interesse etc. Embora ele permita entender “como” as políticas são formuladas, não diz nada a respeito do seu conteúdo.

Modelo da Teoria do Grupo - vista como processo de equilíbrio entre os interesses de diferentes grupos, onde as análises colocam foco privilegiado sobre a interação entre eles, sendo os agentes intermediários entre os indivíduos e os governos; o sistema político deve oferecer o ambiente institucional para a administração desses conflitos. A política pública é o resultado destas disputas.

Modelo Elitista - a política é o resultado de preferências e valores de elites governamentais, não há influência por parte dos governados, sobre as políticas públicas, às elites moldam a opinião pública, de acordo com suas próprias preferências, não havendo mudanças e inovações significativas nas políticas públicas.

Modelo de Política Racional - atinge o máximo ganho social, requer informação, capacidade preditiva e competência para calcular a relação entre os custos e benefícios envolvidos. Tem como limitações a reduzida capacidade de explicar a autonomia e o poder dos indivíduos para realizar escolhas, não leva em conta que o número de variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais, envolvidas é imenso, não sendo possível aos decisores manipulá-las completamente.

Modelo Incremental - as políticas públicas não promovem alterações muito radicais, os autores são cautelosos, as ações buscam resultados modestos, mas efetivos, que servem de base a novas ações, também apresentam baixo custo político, pouca alocação de recursos, e esforços para aplacar ou compensar descontentamentos diversos, comuns em ações muito inovadoras e abrangentes.

Modelo da Teoria dos Jogos - Cada situação é tomada como um jogo, de que participam vários jogadores, com interesses diversos, a partir de regras estabelecidas, nem sempre têm informação suficiente para avaliar todas as perdas e ganhos possíveis, mas pode ser útil para indicar como indivíduos ou grupos se posicionam diante de circunstâncias competitivas.

Modelo da Escolha Pública - entende as políticas públicas como resultado de decisões coletivas, com indivíduos preocupados com seus interesses particulares onde todo ator político tem que extrair o máximo benefício privado da política, bem como do mercado, capazes de chegar ao maior benefício comum.

Modelo Sistêmico - possibilita tratar complexos fenômenos políticos em uma perspectiva dinâmica, representando um avanço, em relação a análises mais

tradicionais, mais restritivas e estáticas. Críticas apontadas, excessiva redução lógica dos processos, a necessidade de os estudos basearem-se não apenas na análise de sistemas, mas também na dinâmica da tomada de decisões, o problema reside na possibilidade de a política tratar tanto da garantia de um resultado específico quanto da mudança nas regras do jogo.

Questão 4 – Explique o que é a Nova gestão pública.

Nova gestão pública para alguns autores seria uma fusão virtuosa dos preceitos da gestão privada – eficiência, produtividade, qualidade - com os valores mais tradicionais da administração pública – democracia, transparência, equidade e probidade; para outros, esta expressão não passaria de uma cesta de compras, na qual se colocou um sortimento variado de conceitos, procedentes de diversas disciplinas (administração, teoria das organizações) sem fundamentação teórica muito consistente.

Questão 5 – Como se forma uma agenda de política pública?

A agenda de política pública é formada quando a definição de um problema depende essencialmente do modo como os decisores e a sociedade compreendem uma determinada questão. Desta definição depende, por sua vez, o modo como problema será discutido e que soluções serão apontadas. Considerando que os fatos não falam por si mesmos, mas dependem de interpretação; e que as interpretações podem ser diversas, competitivas e conflitantes, temos aí um momento de grande efervescência política. A política pública, para este caso, dependerá da interpretação do problema que venha a prevalecer. Mas dependerá, antes disso, dos atores políticos envolvidos: da orientação político-ideológica dos partidos políticos existentes, da mobilização de grupos sociais, das posições assumidas pelos órgãos de mídia e da capacidade de resistência ou de veto dos diversos interessados naquela questão.

Questão 6 – Explique a importância da inação na definição de políticas públicas, segundo Dye.

A importância da inação na definição de políticas públicas é outro aspecto relevante no estudo da formação da agenda, é o que diz respeito à não decisão, o poder reside tanto na capacidade de comandar uma ação, quanto de comandar a inação. Ou seja, é relevante também considerar o poder que determinados grupos possuem de evitar que uma decisão seja tomada – o chamado poder de veto, que pode ser exercido explícita ou disfarçadamente.

Questão 7 – Quais são as etapas do processo de formação da política pública?

A formulação de uma política também consiste num processo, que implica diferentes etapas, tais como: a reunião/coleta e sistematização de dados e informações; a análise dos mesmos de acordo com estruturas teóricas e ideológicas (valores/interesses); e a tomada de decisões. Esta, por seu turno, atravessa todo o ciclo das políticas públicas, desde a definição do problema e sua inclusão na agenda, até a escolha de objetivos e estratégias.

Questão 8 – Aponte as diferentes perspectivas teóricas sobre a implementação das políticas públicas.

Na medida em que a implementação passa a ser vista como um momento crítico no “Ciclo de Políticas Públicas”, torna-se objeto de uma extensa produção teórica, que por sua vez, não é homogênea nem em seus pressupostos nem em suas recomendações. Para nos atermos apenas nas principais linhas, vale mencionar duas grandes tendências destes estudos: a primeira, que entende o processo de implementação como um jogo político; e a segunda, tributária de uma visão gerencialista, que propõe ferramentas sofisticadas de controle centralizado do processo.

Questão 9 – Explique a avaliação de políticas públicas em seus três aspectos: eficiência, efetividade e eficácia.

A avaliação de políticas públicas em seus três aspectos:

Eficiência corresponde ao rendimento dos processos envolvidos na política. Ou seja, a relação entre os recursos alocados para produzir bens ou prestar serviços (recursos humanos, financeiros, materiais, logísticos, tecnológicos etc.) e os resultados obtidos. Trata-se da relação custo-benefício, que para ser ótima requer que os benefícios superem os custos.

Efetividade refere-se à realização dos objetivos da política, segundo a ótica dos seus formuladores. Uma política é efetiva se ela alcança as metas estipuladas. A relação entre custos e o cumprimento destas metas é denominada relação custo-efetividade.

Eficácia é muitas vezes confundido com os de eficiência e efetividade. Mas ele diz respeito estritamente à satisfação dos beneficiários com os resultados alcançados pela política. Nem sempre uma política efetiva traz as soluções demandadas pelo seu público-alvo. Ou, ao contrário: ainda que suas metas tenham sido plenamente atingidas, pode ser que a população visada não considere o problema resolvido. A eficácia tem a ver, assim, com a solução ou não do problema, sob a ótica do público-alvo.

#### Questão 10 – Diferencie avaliação formativa de avaliação somativa.

Avaliação Formativa visa medir a extensão das condições de implementação de uma política para garantir o seu sucesso, visa, portanto, monitorar a fase de implementação, de modo a fornecer informações que permitam garantir seu o sucesso. E a avaliação formativa deve responder a três questões: a política está atingindo o público-alvo? Em que medida? os serviços que estão sendo prestados são consistentes com as especificações projetadas pelo programa? que recursos estão sendo, ou foram, gastos na sua implementação? A avaliação formativa é o monitoramento da política, o qual cumpre uma importante função de apontar necessidades de ajuste ou correção do processo em curso.

Avaliação Somativa visa conhecer o impacto das políticas após sua implementação. Que diferença tal política fez no estado de coisas? Quais seus efeitos, brutos e líquidos? A resposta a estas perguntas costuma advir de comparações entre a situação anterior e a posterior à implantação do programa. Ou ainda, da comparação

do impacto sobre um grupo que foi alvo da intervenção, com outro que não o foi, o chamado grupo de controle. Comparações úteis para avaliações somativas podem ser também aquelas entre o que aconteceu efetivamente e o que poderia ter acontecido, se a intervenção não tivesse ocorrido. Ou ainda, como diferentes regiões do país foram impactadas por uma mesma política.

## REFERÊNCIAS

Santos, Maria Paula Gomes dos, **Tecnologia em Gestão Pública Políticas Públicas e Sociedade**, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2017.