**POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: APONTAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO CAPITALISTA BRASILEIRO**

*Letícia Leal de ALMEIDA[[1]](#footnote-1)*

RESUMO

Refletiremos sobre a organização do Estado Moderno capitalista, de um Estado jusnaturalista ao Estado regulador das relações econômicas e sociais. A especificidade do Estado brasileiro, organização do Estado interventor durante o século XX, bem como a emergência das Políticas Públicas e como estas se organizam a fim de garantir direitos fundamentais em uma sociedade de classes. Organização do sistema federativo no Brasil e articulado entre os entes federados no que se refere à oferta de serviços à sociedade.

Palavras-chave: Estado. Políticas Públicas. Direitos sociais.

Abstract

We reflect on the organization of the modern state capitalist , a natural law the state regulatory state of economic and social relations. The specificity of the Brazilian State , interventionist state organization during the twentieth century , and the emergence of public policies and how they are organized in order to guarantee fundamental rights in a class society . the federal system organization in Brazil and coordinated among federal agencies with regard to the provision of services to society.

Key words: State. Public Policies. Social Rights.

INTRODUÇÃO

Para compreendermos o desenvolvimento do Estado capitalista no Brasil se faz necessário refletir sobre o conceito de Estado Moderno ocidental e organização do aparelho estatal, inicialmente problematizado pelos contratualistas, onde o indivíduo é compreendido na sua universalidade. Alicerçados nas concepções de soberania e autonomia, atentamos a geração do papel do Estado regulador das relações sociais e econômicas, delimitando uma esfera dita “privada” para uma esfera “pública” expressos na organização do Estado capitalista e sua organização institucional.

**O CONCEITO DE ESTADO MODERNO E SUAS MÚLTIPLAS ABORDAGENS**

O Estado Moderno se organizou entre os séculos XVII e XVIII momento em que se organizam os primeiros Estados Nacionais sob premissa de nação. Ele adquire novas funções, como assegurar o direito da propriedade, circulação monetária, assegurar a ordem social (legitimidade da violência) e também formação de um aparelho democrático que lhe permite exercer a dominação, ou seja, enquanto esfera política e poder.

Segundo Hegel em a Filosofia do Direito, o Estado moderno significava a concentração material da gestão, separando o conceito de sociedade civil do de Estado Político.

A sociedade civil (Burgerliche Gessellschaft) é definida como um sistema de carecimentos, estrutura de dependências recíprocas onde os indivíduos satisfazem suas necessidades através do trabalho, da divisão de trabalho e da troca; e asseguram a defesa de suas liberdades, propriedades e interesses através da administração da justiça e de suas corporações. (BRANDÃO. 1999, p. 105)

A sociedade civil engloba não apenas as relações materiais e de classe como sugeriu os marxistas, mas a administração da justiça, ordenamento administrativo e corporativo. Já o Estado político para Hegel, seria a esfera dos interesses públicos e universais nos quais as diferenças devem ser superadas e mediatizadas. (BRANDÃO, 1999, p. 106)

Portanto, o Estado Moderno não seria a expressão do antagonismo social, mas uma unidade recomposta e conciliada e não um pacto como concluíram os contratualistas (Hobbes, Rousseu e Locke) no qual ambas as partes possuem obrigatoriedades. O Estado Moderno dos contratualistas se assentava na idéias dos direitos naturais, via consentimento dos indivíduos. Nesta concepção, o ordenamento jurídico estabeleceria a legitimidade dos contratos, sob a premissa de igualdade e liberdade. (CORTES, 2006, p. 26)

Para Hegel, o indivíduo ao participar do Estado moderno não escolhe, mas é formado por ele. Nesse sentido o que estaria na base do Estado é o de vontade e não o de contrato. “Somente como membro do Estado é que o indivíduo ascende à sua objetividade, verdade e moralidade.” (BRANDÃO, 1999, p. 107).

Desta forma, o Estado Moderno organizou-se a partir de novas funções, entre elas: assegurar a ordem social e defender o bem comum. No qual se ascende a dominação do mundo pelo valor do câmbio.

A formação do Estado Moderno também se relaciona ao desenvolvimento do sistema capitalista. No texto de Weber *Ciência e Política: Duas Vocações* explica que a política seria organizada pelos esforços de participar o poder ou influenciar a divisão de poder. Em *A ética protestante: o espírito do capitalismo,* Weber problematiza a reforma protestante enquanto condições de possibilidade para emergência do capitalismo moderno. Segundo Weber a confissão religiosa não seria a causa de fenômenos econômicos, mas notou elementos no que se refere às práticas dos protestantes e católicos. Aqueles notadamente diferentes na relação com a educação, possuindo inclinação ao racionalismo econômico e participação na vida de negócios (WEBER, 2004, p. 32)

Desta forma, o capitalismo seria o elemento chave para compreensão do Estado Moderno, ou seja, um Estado capitalista. Para Marx, o social seria passível de compreensão, não seria mudado efetivamente e sua concepção de Estado é de que este era comitê da burguesia. No livro *A* *Ideologia Alemã* (1845-1846), Marx buscou demonstrar que é através da práxis humana, objetiva, que se gera o pensamento. A crítica à Feuerbach, o qual definia o pensamento abstrato como intuição, sem entendê-la como práxis, Marx criticou a teoria mística desvencilhada da prática. Para ele, os filósofos hegelianos limitaram-se a interpretar o mundo de diversas formas, mas não ousam transformá-lo. (MARX; ENGELS, 1987 pág. 16-17)

Marx pretendia a transformação da sociedade através das relações entre as classes. Era o socialismo “científico” em oposição aos Socialistas utópicos, Thomas Morus, Saint-Simon e Robert Owen. Para ele os indivíduos dependem das condições materiais de produção (forças produtivas, divisão do trabalho.) (MARX, 1987, pág. 28)

Para Marx e Engels o Estado é compreendido como estrutura social que os indivíduos produzem materialmente. As relações de produção estabelecem relações sociais e políticas e o Estado deveria ser uma forma independente das vontades. (MARX; ENGELS, p. 1987, 35-36)

E precisamente esta contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que faz com que o interesse coletivo adquira, na qualidade de Estado, uma forma independente, separada dos interesses reais do indivíduo e do conjunto e tome simultaneamente a aparência de comunidade ilusória, irias sempre sobre a base concreta dos laços existentes em cada conglomerado familiar e tribal, tais como laços de sangue, língua, divisão do trabalho em larga escala e outros interesses; e entre esses interesses ressaltam particularmente os interesses das classes já condicionadas pela divisão do trabalho, que se diferenciam em qualquer agrupamento deste tipo e entre as quais existe uma que domina as restantes.

O Estado para Marx e Engels é uma organização burguesa, que assegura seus interesses de propriedade. Todas as instituições são mediadas pelo Estado e adquirem através dele sua forma política. O direito privado emerge com a propriedade privada (MARX; ENGELS, 1987 p. 98)

Para Weber, o capitalismo é compreendido enquanto fenômeno complexo e o “espírito” do capitalismo enquanto uma individualidade histórica. O sentido de “ética” protestante conferia a ideia de dever a partir do qual o individuo se interessa pelo aumento de suas posses, enquanto um fim em si mesmo. Outro conceito utilizado por Weber para compreender o desenvolvimento do capitalismo moderno é o de *ethos*. Este permitiu-lhe compreender a relação com o trabalho, teria nas palavras de Weber uma “*peculiaridade característica*” ou o *ethos*:

Isso porque esses poucos exemplos já revelam, todos eles uma coisa só: o “espírito do trabalho”, de “progresso” ou como se queira chamá-lo, cujo despertar somos tentado a atribuir ao protestantismo, não pode ser entendido como hoje, só acontecer [como se fosse “alegria com o mundo” ou de qualquer outro modo] em sentido “iluminista”. (WEBER, 2004, p. 38)

Para se constituir enquanto tal, o capitalismo precisa de instituições políticas, jurídicas e comerciais, que não precisariam de apoio da visão religiosa e a economia deveria ser regulada pelo Estado. Desenvolvimento da racionalização da esfera religiosa, do direito, da moral, da política e da economia. Por isso a emergência de uma classe que se define quanto aos interesses político-sociais e comerciais aliando-se ao Estado Moderno, no processo de racionalização do trabalho enquanto provimento de bens materiais, que preenche de sentido a sua existência.

O Estado Moderno precisa também da legitimação via ordenamento político através da Dominação Legal. Segundo Ramos (2006, p. 272), dependeria da legitimidade, da definição de leis a partir das quais a obediência tornou-se impessoal; processo de diferenciação do público e do privado; organização do aparelho burocrático. Ou seja, o capitalismo seria a força motriz do mundo moderno

Segundo Offe & Ronge (1984, p. 123) o Estado capitalista moderno não é instrumento e nem tão pouco garante os interesses de uma única classe, mas atende aos interesses de uma sociedade capitalista de classe. Sobre a organização reiteram: “Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações da classe específica de uma sociedade capitalista.”

Nesse sentido, o Estado capitalista enquanto forma institucional do poder público possui algumas funções em relação à produção material. A primeira delas é de que a produção (força de trabalho ou capital) é privada, ou seja, não está sujeita a decisões políticas, apenas no caso de bens de infra-estrutura (transportes, eletricidade, saneamento, etc). Outra função do Estado é a dependência da carga tributária arrecadada junto à propriedade privada. Isto nos leva a outro elemento funcional do Estado, ele depende da acumulação do capital, dito de outra forma, o Estado precisa dar condições políticas para acumulação e reprodução do capital, tendo em vista os interesses na tributação que permitiriam um “desenvolvimento econômico favorável.” (OFFE; RONGE, 1984, p. 123-124)

O Estado precisa de legitimidade, ou seja, poder majoritário que permite a organização de um governo democrático-representativo, regulamentador de conflitos.

Em outras palavras: o Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político – segundo sua forma institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu conteúdo, é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu conteúdo, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação. (OFFE; RONGE, 1984, p. 125)

Uma das políticas mais gerais do Estado capitalista é permitir que todos os indivíduos jurídicos insiram-se nas relações de trabalho e propriedade; aplicação das regras do direito privado de proteção à propriedade, desenvolvimento de um sistema monetário, relações necessárias numa sociedade capitalista baseada em relações de troca. Por isso o Estado capitalista deve assegurar a segurança dos contratos, a regulação da força de trabalho.

**DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Decorrente das transformações na relação sociedade-Estado, este deve atender a demandas da sociedade de classes. Nesta os direitos sociais aparecem como obrigação positiva do Estado que deve atuar na produção de garantias dos direitos fundamentos

Segundo Ferrajoli (2009, p. 19) os direitos fundamentais são:

(...) todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a <<todos>> os seres humanos en quanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidade de obrar; entendiendo por <<derecho subjetivo>> cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a um sujeto por una norma juridica; y por <<status>> la condition de un sujeto, prevista asimismo por una norma juridica positiva, como pressuposto de sua idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

Reportando-se a uma ideia de direitos fundamentais como direitos universais, diferente dos demais direitos (políticos, direito à liberdade e liberdade de pensamento, direitos sociais). Os direitos fundamentais possuem caráter inalienável que por vezes são conquistados via lutas e revoluções. Por vezes os direitos foram negados a alguns grupos, no Brasil escravista a negação de direitos aos escravos e às mulheres por exemplo. Foi com modernização das constituições na passagem do século XIX e XX, organizaram-se modelos de cidadania. (FERRAJOLI, 2009, p. 23-24)

Em outro texto, Ferrajoli problematiza os direitos fundamentais na sociedade global, consolidado nos constitucionalismos (enquanto constructos de proibições e obrigações), além do sistema jurídico no que se denomina de Estado Democrático de Direito. Os direitos fundamentais que são inalteráveis (como o direito à autonomia e liberdade) e inalienáveis também foram definidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, entre eles figuram os direitos vitais, direito à vida, à integridade física. No Estado capitalista, as condições de sobrevivência devem ser problematizadas, no que se refere à ideia de igualdade e também a ideia de que os direitos fundamentais como lei dos mais fracos. (FERRAJOLI, 2006, p. 117-118)

São direitos fundamentais direitos à sobrevivência, à saúde, à educação, à subsistência, essas satisfações dependem da sociedade. Um Estado de garantias estendidas de forma efetiva é um estado de paz social. Ferrajoli destaca que os direitos fundamentais devem ser desmercantilizados, diferente dos direitos patrimoniais, que são regidos por contratos que consistem em obrigações a cargo do Estado. Compreendendo a oposição entre a esfera privada das relações patrimoniais e a esfera pública do Estado, por isso não deve ser regulados pelas relações de mercado, mas devem ser assistidos pelo pacto constitucional. (FERRAJOLI, 2001, p. 33-34)

**ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL**

No século XX, numa sociedade cada vez mais globalizada, surge o discurso da meritocracia, da igualdade de oportunidades e de que a desigualdade entre os indivíduos estava em declínio. Discurso este que mascara as lutas sociais, bem como diminui as diferenças entre as classes sociais. O crescimento dos postos de trabalho, a criação de sistemas de seguridade social e a implementação do consumo de massa não fazem diminuir a necessidade de garantia dos direitos fundamentais. Esse movimento ficou conhecido como Bem-Estar Social, compreendido no pós-guerra, 1950-1960. O que nota-se é que a diferenças entre as classes são cada vez mais fortalecidas, pois as classes sociais são institucionalizadas adquirindo direitos públicos modestos. (ANDERSEN, p. 29-30)

Um exemplo é dos direitos sociais derivados, ou seja, se constituem a partir do homem enquanto trabalhador, derivados da proteção laboral devido à transformação da economia política via industrialização, crescimento do setor de serviços faz com que aumente o conjunto de regulações do mercado (sindicatos, militância).

O estado de bem-estar Social relaciona-se ao fenômeno da urbanização, este visou homogeneizar os padrões de consumo, mobilidade social dentro das próprias classes, aumento do pleno emprego, acesso educacional. Na Europa esse fenômeno aconteceu entre o período de 1960 e 1970, nos Estados Unidos entre 1949 e 1969. (ANDERSEN, 199, p. 46-47). No Brasil este fenômeno é mais complexo é deve ser compreendido dentro da especificidade histórica, pois o fenômeno da urbanização no Brasil é posterior à década de 1930, momento em que Vargas inicia um processo de seguridade social via classe trabalhadora.

**BRASIL: PARTICULARISMO HISTÓRICO**

O estado de bem-estar no Brasil e na América Latina se configura enquanto tardio, pois ocorre entre os anos de 1990 e 2000, período em que se realizam ajustes fiscais e da pressão dos movimentos sociais por políticas sociais, diante do aumento das desigualdades e estagnação dos índices de pobreza. Os Estados latinos ampliam os investimentos em políticas sociais ampliando os sistemas de proteção social. (LESSA, 2000, p. 153-154)

O Estado brasileiro inicialmente organizado pelo modelo federativo, herança da política dos governadores de Campos Salles ainda na república Velha (1890-1930), expresso na Constituição de 1891, já demonstravam a desigualdade entre os Estados brasileiros, eleições manipuladas e uma política oligarquia, que nos permite compreender como a questão social no país andou a passos lentos. A emergência da questão social, vinculada à sociedade capitalista, parte do processo de produção de desigualdades e também fruto da resistência dos trabalhadores (greves, sindicatos), são freadas pelo Estado como na frase atribuída ao presidente Washington Luís (1926-1930) “a questão social era caso de polícia”, por isso é necessário compreender o desenvolvimento da sociedade de classes no Brasil.

Quando nos remetemos ao desenvolvimento de uma sociedade de classes, ou capitalista nos reportamos à ideia da Revolução Francesa, na emergência da burguesia. No país, essa categoria de burguesia, deve ser problematizada, pois segundo Fernandes (1976, p. 16), o burguês não pode ser associado ao produtor de café e nem tampouco ao senhor do engenho, enquanto funções socio-econômicas importantes, a última do período colonial e a primeira do período imperial, mas deve se entender que este elemento surge de forma tardia, este surge enquanto um indivíduo especializado seja no produtor artesanal e do comerciante. A Independência (1822), marca o fim de uma sociedade colonial para uma sociedade nacional, momento que surgem condições de expansão do burguês dado o fim do pacto colonial, fazem que no século XIX desenvolvam-se elementos de distinção social e de organização de uma rede de serviços organizados nos núcleos urbanos.

Nesse sentido é necessário compreender a transformação da economia e da cultura no Brasil. Sem a expansão do trabalho assalariado e expansão da ordem social como se poderia organizar uma economia de mercado competitiva? Por isso Fernandes enfatiza que só após a desestruturação do sistema escravocrata no Brasil forma-se uma sociedade de classes no Brasil. (FERNANDES, 1976, p. 20)

A burguesia no Brasil efetua desde o século XIX um ajustamento na sociedade patrimonial, assistindo a inserção do Brasil no mercado mundial como exportador de gêneros alimentícios. Essa nova classe realizou ajustes internos como: manutenção das desigualdades, criação de serviços públicos, organização de meios de comunicação. Participando da organização de um Estado liberal, mesmo que na prática ele seja instrumento patrimonialista, ou seja, o monopólio do poder político ainda continuava nas mãos dos grandes senhores.

Com a reorganização da sociedade e da economia, organização do mercado interno, os senhores rurais foram transformados em uma aristocracia agrária. A produção concentrou-se na exportação. “Um país cuja economia se especializa na produção agrícola e obtêm excedentes de que precisa por meio da exportação depende do mercado externo e possui um mercado interno forçosamente débil.” (FERNANDES, 1976, p. 87)

No início do século XX inicia o acesso à proteção social, inicialmente através do modelo corporativo, cobrindo os riscos dos trabalhadores e suas famílias, como manutenção de renda (auxílio doença, invalidez, idade, acidente de trabalho, tempo de trabalho) e assistência médica, da qual o financiamento era dividido entre empregadores e empregados, expressas na Lei Eloy Chaves de 1923, e a partir de 1930 organizadas pelo Estado, por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão. (KERSTENETZKY, 2012, p. 176)

Essas garantias foram conquistadas via lutas dos trabalhadores, expressas nas tensões e organização dessa nova classe no país, como na Greve Geral de 1917. Parte das transformações de uma sociedade essencialmente rural para uma sociedade em processo de urbanização, ou seja, ampliando as demandas por trabalhos assalariados, que começavam a buscar direitos e regulamentações do trabalho, além da entrada de correntes teóricas como o marxismo, socialismo e anarquismo, estes se somaram a emergência de uma identidade de classe em vias de formação. As forças dessa classe serão canalizadas no governo Vargas, após a Revolução de 1930 e compõe o bloco histórico, nos termos de Gramsci, que viabilizou a ascensão de Vargas ao poder.

No entanto após 1930, as organizações de trabalhadores foram enfraquecidas, pelo centralismo de Vargas que fez com que os sindicatos tutelados pelo governo. Vargas incentivou à industrialização por substituição de importação e também produziu políticas sociais, mesmo que de forma lenta e restrita, estas se concentravam em uma única classe: a trabalhadora. (KERSTENETZKY, 2012, p. 178)

Outro fato é que essa industrialização era muito incipiente, o Brasil ainda era um monocultor exportador. Além de que a classe de antigos trabalhadores, os escravos, não foi incorporada à sociedade após a Abolição. Os direitos sociais também não atendiam a maior parte da população, que era predominantemente rural. Sobre os direitos sociais concedidos por Vargas, Kerstenetzky (2000, p. 179) argumenta:

Esta se caracteriza por uma estratificação social corporativista (baseada na institucionalização das categorias profissionais do núcleo urbano-industrial) e a dinâmica de reivindicação de direitos que lhe é conexa (sempre por categorias, sempre direitos afetos aos riscos do trabalho mercantilizado). Dentre as implicações positivas estão a inédita intervenção legislativa nas relações entre capital e trabalho, que eram então reguladas exclusivamente por contratos individuais de trabalho e pelo direito privado

Portanto um dos avanços da legislação trabalhista foi a intervenção do Estado nas relações entre capital e trabalho, no entanto outros campos ficaram desassistidos, como a saúde pública, educação, habitação, entre outros. A cidadania era reconhecida via mercado de trabalho, que segundo Kerstenetzky (2000, p. 180), era algo complicado, pois boa parte da população estava no mercado informal, os deixando em risco social.

Após 1960, inicia o processo de constituição de um universalismo básico, primeiramente com a Lei Orgânica da previdência, o Estatuto do Trabalhador Rural (1963), começavam a estender os direitos sociais de forma mais universalista, durante o período da Ditadura Militar. Após poucos estenderam também os direitos à previdência aos trabalhadores rurais e domésticos, ampliando assim os serviços sociais prestados à sociedade. No entanto de forma segmentada, pois os serviços de saúde e educação eram destinados aos pobres. Após a redemocratização (1984) compreende um período dos ajustes fiscais e implementação constitucional.

**BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL**

Para Kerstenetzky (2000, p. 181) existem três períodos de desenvolvimento do bem-estar social no Brasil. O primeiro, *bem-estar corporativo*, no período de Vargas até 1960, desenvolvimento da primeira legislação trabalhista e organização de um sistema previdenciário. O segundo, o bem-estar do *universalismo básico*, período de 1964-1984, durante a ditadura militar, estendeu o direito à previdência a grupos antes excluídos e se cria um segmento público de saúde, que cobria os que não participavam do sistema contributivo e privado. Por fim, após 1988 temos o terceiro momento do estado de bem-estar, o do *universalismo estendido*, com a institucionalização da assistência social, criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e de forma mais recente a política da valorização do salário mínimo.

Destaca-se o processo de transformação política do Brasil, no qual às políticas sociais que no período Vargas foram submetidas ao projeto de industrialização e modernização, os direitos sociais foram desvinculados da lógica econômica tornando-se políticos. Ou seja, os indivíduos possuem direitos enquanto cidadãos e não enquanto trabalhadores. Nas palavras de Kerstenetzky (2000, p. 182), esse momento pós-1988 é do “ (...) “crescimento redistributivo”, em que as políticas sociais foram protagonistas do crescimento econômico (políticas sociais economicamente orientadas, cf Capítulo 3)”.

No entanto, entre continuidades e rupturas dos modelos de bem-estar no Brasil, uma herança foi a do salário-mínimo, construção do período corporativista foi resgatado em meados dos anos 1950, quando Vargas recupera o ajuste do salário-mínimo, este ainda continua a se configurar como o necessário para suprir as necessidades básicas do brasileiro. Diante das constantes desvalorizações do salário mínimo, desde o período militar, refletiu significativamente no aumento da pobreza e da desigualdade social. Após 1988 o salário mínimo se torna o mínimo social, se tornando referência não só para o mercado de trabalho, mas também para os benefícios constitucionais, por isso foi um dos elementos redistributivos das políticas sociais.

No final do século XX e início do século XXI, o Estado foi duramente criticado como ineficiente. Momento de ceticismo, o Estado perde o status de propulsor do progresso. Assiste-se a reforma do Estado no Brasil, sobretudo no que se refere ao plano econômico, a partir do fim de restrições ao capital estrangeiro, implementados via Ementas Constitucionais. Flexibilização dos monopólios estatais, a partir dos quais o Estado concede às empresas privadas a exploração de serviços públicos (gás, telecomunicações e petróleo), bem como a partir da instituição da lei nº 8.031, que institui o Programa Nacional de Privatização, em 1990. Estas ações teriam como objetivo, a reordenação do Estado na economia, transferência de atividades indevidamente exploradas à iniciativa privada, modernização do parque industrial e ampliação da competitividade. (BARROSO, 2005, p. 4)

Portanto o Estado tem seu papel modificado do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, criando normas para proteção do consumidor (planos de saúde, escolas particulares e instituições financeira), além de promover também políticas de proteção ao meio ambiente. Adquire função reguladora e fiscalizadora dos serviços delegados à iniciativa privada a partir das Agências Reguladoras. Estas consumam a mutação do papel do Estado em relação à ordem econômica, pois executam atividades executivo-administrativas, normativas e decisórias. (BARROSO, 2005, p.18)

Modificado o papel do Estado capitalista no Brasil, devemos entender como surgem às demandas da sociedade pela intervenção do Estado: as políticas públicas

**POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO**

Segundo Di Giovanni (2009, p. 5), a política pública deve ser compreendida enquanto exercício do poder nas sociedades democráticas. Reflexo da interação entre Estado e sociedade, a partir das quais surgem situações sociais problemáticas e que requerem a intervenção do Estado. Isto pressupõe planos de gestão e política e de agendas públicas para o exercício cidadão. As políticas públicas estão em consonância com a cultura política em questão.

As políticas públicas adquirem uma significativa relevância após a Segunda Guerra Mundial, diante da constatação de que o mercado não poderia regular a sociedade, fez com que os Estados modificassem suas políticas, ampliando a intervenção do Estado, atuando na regulação da economia, produção de bens e serviços e também na institucionalização de sistemas de produção social. (DI GIOVANNI, 2009, p. 13)

A consolidação das democracias ocidentais acompanhou um período de ampliação da representação política (sindicatos e partidos), movimentos sociais (negros, mulheres) no qual se modificou a concepção do papel de Estado. Nas palavras de Di Giovanni (2009, p. 15)

Tais mudanças produziram uma nova concepção das sociedades sobre o estado. Para muitos segmentos da sociedade, o estado verdadeiramente democrático passa a ser visto, não apenas como aquele que inclui mecanismos clássicos de representação (direito de votar e ser votado; participação igualitária de classes, categorias e interesses), mas também aquele que revela uma forte capacidade de resposta (responsiveness) às demandas da sociedade

Compreendemos a organização dos direitos sociais enquanto fruto da reivindicação da sociedade diante das transformações econômicas, culturais e sociais, de grupos que antes não eram assistidos e incluídos, possibilitaram o amadurecimento dos direitos sociais, enquanto componentes de cidadania, que adquirem legitimidade e são reivindicados pela sociedade. Vários grupos adquirem protagonismo social, tornam-se consciente de suas carências e necessidades, por isso passam a reivindicá-las junto ao Estado, que aos poucos teve que se adequar às exigências e por isso desenvolvem conhecimentos para intervenção. Toda a política pública deve ser organizada numa teoria, que sustenta as práticas de intervenção, constituindo uma concretude histórica única. (DI GIOVANNI, 2009. p. 17-18)

No Brasil enquanto um Estado federativo, devido à sua extensão territorial compreende uma forma de cooperação e coordenação entre os entes federados no que se refere às políticas públicas. As esferas subnacionais são autônomas (nível municipal, estadual e federal), o que significa que todas atuam na definição e elaboração das políticas públicas. (IPEA, 2010, pág. 178).

Ainda sobre o desenvolvimento das políticas públicas no século XX, ao mesmo tempo em que durante a Era Vargas se assiste à organização do Estado interventor, numa lógica corporativista, o centralismo gerou um enfraquecimento dos governos municipais e estaduais, possuidores de características patrimonialistas por isso estes pouco avançaram no que se refere às políticas públicas.

Entre os 1940 e 1960, no que se refere às políticas públicas houve uma organização de oferta de serviços via Municípios e Estados de serviços públicos. Momento em que ocorre um incipiente movimento municipalista. As relações intergovernamentais tornam-se mais equilibradas, surgindo as primeiras políticas públicas de combate às desigualdades regionais. O Federalismo estava amadurecendo, no entanto fora interrompido pelo Regime Militar. (IPEA, 2010, p. 183)

No período da ditadura militar, os governos subnacionais perderam autonomia da definição de políticas. Os programas sociais se tornaram mais sistêmicos e nacionais e os serviços públicos se massificam.

Na Constituição de 1988 os Estados e municípios adquirem autonomia fiscal e política, além do direito a recursos garantidos independentemente de políticas federais. A constituição estipulou a receita destinada aos setores, como verifica-se no caso da Educação, no qual os Municípios e Estados devem destinar pelo menos 25% de suas receitas.

A partir dos anos 1990 verificam-se soluções de caráter mais cooperativo, como o associativismo territorial entre os entes federados. Esforço intergovernamental no campo das políticas públicas, no que se refere ao respeito à diversidade e autonomia dos entes federados. Ao mesmo tempo em que funções são centralizadas no governo federal descentralizam-se outras, otimizando a gestão pública, fortalecendo o impacto das políticas públicas e responsabilizando os agentes públicos. Compartilhar políticas públicas entre os entes federativos é uma tarefa complexa, devido à divisão dos poderes entre os entes federativos, que se expressam ora por competição e cooperação (devido à autonomia) e acomodação (parcerias e arranjos integrados no plano territorial e políticas públicas). (IPEA, 2010, p. 180-181)

Outro aspecto relevante no que se refere ao papel do Estado nas políticas públicas, descentralizar não significa o esvaziamento do poder central, a União mantêm poderes importantes, como a manutenção da tradição constitucional brasileira, das competências Legislativas e também centralizando a maior parte das políticas públicas. Pois o governo Federal acumulou durante os anos o conhecimento da burocracia e dos instrumentos das políticas públicas, além de ter mecanismos legais e financeiros para atuar sobre as desigualdades regionais. Além do mais, a Constituição de 1988 confere importante papel para a União em termos nacionais nos âmbitos normativos, indutivos e redistributivos. (IPEA, 2010, p. 185-186)

Até 1994 vigorou um Federalismo estadualista, no qual os Estados repassavam seus custos financeiros à União e diante da municipalização, reduziam suas responsabilidades no que se referia às políticas públicas. Em 1995 diante da implementação do Plano Real, muitos governos estaduais entraram em crise, que não fez com que os Estados tivessem uma ação coordenadora com os municípios. (IPEA, 2010, p. 188)

Um novo Federalismo se configurou, a partir da superação do ponto crítico do ajuste fiscal, com governadores voltando a atuar na produção de políticas públicas e realizando parceiras com os Municípios. O modelo Federativo deve se estabelecer numa constante negociação e barganha, além de criar um modelo que deixe claro às regras das políticas públicas junto aos Estados e municípios, diminuindo a queixa de beneficiamento político, bem como facilitando a adesão de oposicionistas aos programas. (IPEA, 2010, p. 189)

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a União começou a perceber sua posição defensiva em relação à Federação, buscou ampliar a coordenação federativa, em maior medida na área da saúde e em menor a da Educação. No governo Lula, estendem-se às áreas de assistência social e segurança pública. Enquanto desafio de um Federalismo mais cooperativo no Brasil, mantendo a capacidade de negociação com Estados e Municípios. (IPEA, 2010, p. 189)

Na relação do sistema Federativo e políticas públicas, o percussor foi o Sistema Único de Saúde (SUS). Este é articulado de forma nacional, no qual a União é o coordenador e financiador, mas com autonomia nas mãos dos subnacionais, na implementação e na produção de consenso. Dependendo da discussão política e capacidade do governo federal. (IPEA, 2010, p. 190)

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A especificidade brasileira deve ser relacionada no que se refere à transformação para uma sociedade de classes e um país cada vez mais dependente de uma ordem econômica capitalista externa, verifica-se a manutenção das desigualdades históricas de grupos e indivíduos, que desde os primeiros anos da República estão à margem de direitos fundamentais.

A questão da cidadania no país é um longo caminho a ser percorrido, pois na concepção de Carvalho (2002, p. 7-8) a garantia de direitos civis e direitos políticos nem sempre são suficientes. O principal deles é o direito social, a partir do qual o indivíduo pode participar da divisão da riqueza coletiva. Para tanto é necessário um governo cada vez mais eficiente, no entanto, por isso os direitos sociais são os últimos a serem adquiridos pelo cidadão.

A partir do século XXI o Estado brasileiro tentou diminuir as desigualdades entre as classes e garantia de um estado de bem-estar social estendido. O Estado tem atuado no que se refere ao papel redistributivo, sobretudo após 1988, momento em que se avançou quanto à universalidade, exemplos como o Sistema Único de Saúde e Sistema Único de Assistência Social são exemplos. A pressão social por demandas que o Estado deve suprir é grande e constante, por isso o desenvolvimento de políticas públicas que tenham por objetivo desmercantilizar os direitos do cidadão, com certeza como advertia Carvalho (2002), o desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito no Brasil é um longo caminho ainda não solucionado, mas que deve continuar a ser problematizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, ordem econômica e agências reguladoras. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE: Bahia. 2005.

COSTA, Lúcia Cortes da Costa. Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, Ponta Grossa: UEPG, 2006.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. CADERNO DE PESQUISA Nº 82, Unicamp: NEPP, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de. Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Fundamentos sociales de las economias postindustriales. 2ª ed. Barcelona: Ariel, 2011. – capitulo 2 – p. 27-47

Estado, Instituições e Democracia: república. Vol. 1. IPEA, Brasília, 2010. Cap. 5.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. 2ª Ed. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1976.

FERRAJOLI, LUIGI. Los fundamentos de los derechos fundamentales. 4. Ed. Madrid: Trotta, 2009.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. O Estado do bem-estar social na idade da razão. A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, CLAUS. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. A Ideologia Alemã. São Paulo: Hucitec.1991.

WEBER, MAX. A ética protestante e o “espírito” do capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

1. Bacharel em História (UEPG), Mestre em Ciências Sociais Aplicadas (UEPG) e mestranda em História (UEPG). [↑](#footnote-ref-1)