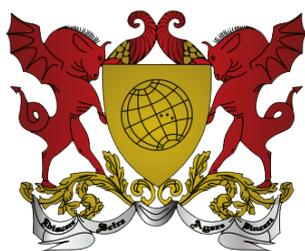


# O Estado e os problemas contemporâneos

Bruno Tavares



Administração  
Pública Municipal



## **Universidade Federal de Viçosa**

### **Reitor**

Demetrius David da Silva

### **Vice-Reitora**

Rejane Nascentes



Coordenadoria de  
Educação Aberta e a Distância

### **Diretor**

Francisco de Assis de Carvalho Pinto

*Campus Universitário, 36570-900, Viçosa/MG*

*Telefone: (31) 3612 1251*

**Layout:** Hugo Virgínio e Juliana Dias de Almeida

**Editoração Eletrônica:** Hugo Virgínio

**Edição de conteúdo e CopyDesk:** João Batista Mota  
Viçosa, junho de 2022

# Significado dos ícones da apostila

Para facilitar o seu estudo e a compreensão imediata do conteúdo apresentado, ao longo de todas as apostilas, você vai encontrar essas pequenas figuras ao lado do texto. Elas têm o objetivo de chamar a sua atenção para determinados trechos do conteúdo, com uma função específica, como apresentamos a seguir.



**DESTAQUE:** são definições, conceitos ou afirmações importantes às quais você deve estar atento.



**SAIBA MAIS:** se você quiser complementar ou aprofundar o conteúdo apresentado na apostila, tem a opção de links na internet, onde pode obter vídeos, sites ou artigos relacionados ao tema.



**GLOSSÁRIO:** Informações pertinentes ao texto, para situá-lo melhor sobre determinado termo, autor, entidade, fato ou época, que você pode desconhecer.



**PARA REFLETIR:** vai fazer você relacionar um tópico a uma situação externa, em outro contexto.



**Exercícios Propostos:** são momentos pra você colocar em prática o que foi aprendido.



# **SOBRE OS AUTORES**

## **BRUNO TAVARES**

Possui graduação em Administração (1998), mestrado em Extensão Rural (2000), pela Universidade Federal de Viçosa e doutorado em Administração (2012) pela Universidade Federal de Lavras.

Atualmente, é professor associado no Departamento Administração e Contabilidade da UFV. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Teoria das Organizações e Redes Públicas.

# Apresentação

Qual o papel do Estado na sociedade contemporânea?

Esta questão pode ser respondida de muitas formas. Alguns podem defender uma atuação direta em muitos âmbitos, indicando que ações individuais não têm contribuído para sanar problemas coletivos. Outros podem indicar uma atuação marginal, destacando a morosidade e os elevados custos relacionados à ação estatal. Entre os extremos, há muitas perspectivas e outros eixos podem ser indicados.

É certo também que as pessoas que viveram nos últimos 30 anos presenciaram profundas transformações que impactaram o modo de vida e as expectativas sobre o futuro. Ainda que alguns temas permaneçam como debates centrais (tais como educação, aposentadoria e pobreza), a configuração e a forma de lidar com eles tem se alterado.

Outros temas entraram na agenda pública muito recentemente, ainda que se apresentassem em épocas anteriores: mobilidade urbana, igualdade de gênero, desindustrialização, participação social, etc.

Se, por um lado, é praticamente impossível apresentar todos os temas em sua complexidade e em todas as perspectivas possíveis de análise, por outro, se faz urgente e necessário promover a consciência e a reflexão sobre eles.

Esta é, portanto a finalidade e a inspiração desta apostila: favorecer a reflexão fundamentada sobre a realidade contemporânea apresentando elementos sobre temas específicos e sobre como tem sido a participação do Estado.

A sociedade é dinâmica! Ela se transforma ao longo do tempo e apresenta diferenças entre realidades específicas. Viver em São Paulo, capital, é muito diferente de viver em Parintins, no Amazonas, distante mais de 12 horas de barco de Manaus... A realidade de uma mulher, mãe de dois filhos que trabalha e estuda é diferente de um jovem, solteiro, sem filhos, que acabou de concluir a faculdade - mesmo que morem no mesmo prédio. Essas realidades também são entendidas de modo distintos hoje daquelas que eram há 50 anos!

A premissa que rege a discussão é a de que o Estado não é um ente externo à sociedade, mas oriundo das relações sociais que as pessoas têm entre si. É um transbordamento dos conflitos, concordâncias e ajustes materializados nas leis, na condição política e na construção histórica dos aparatos sociais e governamentais.

As respostas do Estado aos problemas não podem ser entendidas como um processo de aperfeiçoamento contínuo em busca de uma solução definitiva. Na medida em que a sociedade se transforma, o conteúdo das demandas sociais pode se alterar e a forma de o Estado atendê-las pode variar no tempo e no espaço. O que pode dar certo numa situação pode não servir para outra.

A estrutura da apostila, para além desta introdução e das considerações finais, organiza-se em duas partes centrais. Na primeira, são discutidos o conceito de Estado e seu entendimento como parte da sociedade, além dos modelos de Estado e de administração pública. Na outra parte, são apresentados alguns temas relevantes da agenda pública, em especial, a saúde, a indústria, a assistência social e a previdência. Outras temáticas são relacionadas para instigar a investigação e o debate.

Não se trata também de indicar modos certos de se resolver os problemas ou de apresentar soluções com as quais você, estudante, deve concordar. Trata-se de mostrar elementos da realidade e provocar a reflexão sobre os temas de modo fundamentado.



O estudante é convidado a ser continuador do esforço feito para construir o texto aqui apresentado. Espera-se que a apostila não se encerre na leitura, mas continue no pensamento do aluno.

Vamos lá!



# Sumário

<b>UNIDADE 1 - ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>10</b>
<b>1. ESTADO</b>	<b>10</b>
<b>2. GOVERNO</b>	<b>14</b>
<b>3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>15</b>
<b>4. PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>20</b>
<b>UNIDADE 2 - A SOCIEDADE E OS PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS</b>	<b>22</b>
<b>1. A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA</b>	<b>22</b>
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>45</b>

# UNIDADE 1

## Estado, governo e administração pública

### 1. ESTADO

O homem sempre viveu em sociedade, rodeado por diversas instituições e organizações que ditam normas e regras, baseando-se em costumes, na moral e na lei.

Uma dessas instituições e sociedades, que deve prover a todos o bem-comum e ainda ditar normas e regras para o bom convívio, é o Estado.

Mas como podemos definir o Estado?

O termo "Estado" foi mencionado pela primeira vez em O príncipe – obra de Nicolau Maquiavel, escrita em 1513. Apesar de todo esse tempo, o termo é de difícil definição. Assim, não existe uma única forma de tratar o Estado: cada um dos diversos autores o trata à sua forma.

Mesmo que seja difícil defini-lo, é possível ter uma ideia ou uma noção do Estado. De acordo com Azambuja (2008, p. 2): "o Estado é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum".

Para compreender melhor o que o autor quis dizer, é necessária a compreensão dos termos instituições e sociedade.

Para Azambuja (2008), uma instituição tem como finalidade garantir ao homem o desenvolvimento de suas aptidões físicas, morais e intelectuais. E, para isso, impõem-se normas, sancionadas pelo costume, a moral ou a lei.

Nesse mesmo sentido, a **sociedade** é compreendida como um conjunto de indivíduos que se reúnem e são organizados permanentemente para alcançar um objetivo comum.



**Sociedade:** não confunda a sociedade com uma plateia de teatro ou qualquer outra aglomeração de pessoas que se reúnem, ocasionalmente, para atingir um objetivo comum (assistir à peça de teatro, por exemplo). Neste caso, trata-se do alcance de um objetivo comum, porém, a plateia não se organiza de forma permanente: quando acaba a peça, as pessoas saem do espaço.

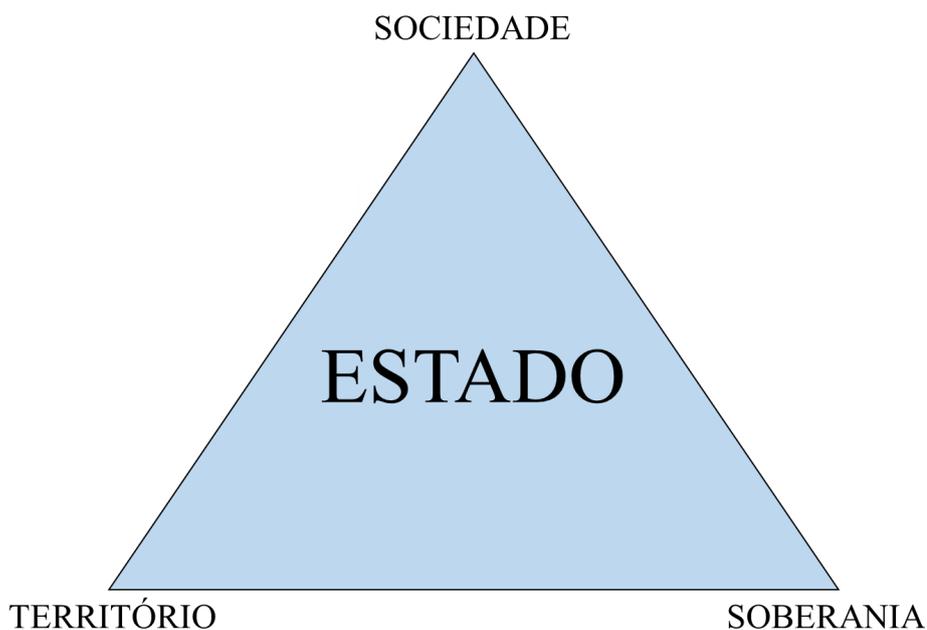


Diante do exposto, podemos dizer que o Estado é uma sociedade organizada de forma permanente para alcançar um objetivo comum e é também uma instituição, pois impõe normas e regras que visam garantir a boa convivência dessa sociedade.

Agora, que temos uma noção de Estado, é possível apresentar algumas de suas características e atributos.

- O Estado é natural: surge naturalmente. Não são as leis que o fizeram, mas elas foram sendo organizadas pela sociedade com o passar do tempo;
- O homem não pode se emancipar da tutela do Estado: todo homem deve pertencer a algum Estado;
- Todo Estado possui um território delimitado;
- O objetivo comum do Estado é o bem público (ou seja, o bem-estar da população): Para isso, o Estado dispõe de poder e de autoridade;
- Mesmo que o Estado disponha de poder e de autoridade, os dois termos não significam a mesma coisa, pois:
  - Autoridade: é o direito de mandar e dirigir;
  - Poder: força por meio do qual se obriga alguém a obedecer.

Diante disso, podemos ter uma ideia do que compreende o Estado, a partir de 3 pilares (Figura 1):



**Figura 1:** Pilares do Estado

**Fonte:** elaboração própria

- Sociedade – grupo de indivíduos (povo);
- Território – delimitação geográfica;
- Soberania – expressa através das normas, regras – autoridade e poder.

Antes de prosseguirmos, é importante ressaltar que, quando falamos de povo, não estamos falando de nação. Nação é diferente de povo.



- Povo: agrupamento de pessoas que residem em determinado território;
- Nação: além de agrupamento de pessoas, inclui traços culturais, como: tradições, idioma, costumes, religião.

Assim, pode existir Estado com mais de uma nação, mas não pode existir Estado sem povo. Por exemplo, no Brasil, somos um povo formado por várias nações, pois temos várias culturas, religiões, tradições e costumes.

Por falar em Brasil, vamos agora entender como é formado e como é a atuação do Estado brasileiro!

### 1.1. Estado brasileiro

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a união, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Repare que o termo “estados” tem significado diferente do “Estado”, que vimos até agora. O Estado, que tem três pilares (soberania, sociedade e território), representa o Brasil como um todo. Os estados, por sua vez, são os entes da federação que já conhecemos, como, por exemplo: Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Amazonas e Pernambuco. Assim, para não confundir, chamaremos esses estados de **estados-membros**, a partir de agora.

- **União:** é responsável pelas competências de caráter nacional. Responde por todas as atuações do Brasil no âmbito interno.

- **Chefe executivo de um país:** é responsável pela União, ou seja, pelas relações internas que ocorrem em determinado território. Porém, quando um Estado deve ser representado em relações internacionais, é também a figura do presidente que é responsável por essa representação.

Os estados-membros têm competências regionais (atuam de acordo com a sua delimitação territorial). Eventualmente, também atuam em nível local. Por exemplo: o estado-membro de Minas Gerais é responsável por todas as ações e instituições de sua competência, como as escolas estaduais. Assim, o estado de Minas Gerais é responsável por todas as questões que envolvem essas escolas, mesmo que elas se localizem no município de Conceição do Mato Dentro, por exemplo.

Os municípios têm competência de caráter local, relacionadas à sua atuação.



A divisão de competências não é rígida: há competências comuns e concorrentes e, com frequência, se vê a atuação conjunta da União, estados-membros e municípios.

A definição de competências e a organização do Estado são definidas pela Constituição Federal do Brasil, de 1988. Outra questão importante a ser mencionada sobre a organização do Estado é que os entes (união, estados membros e municípios) são autônomos.

Mas autônomos em que sentido? Podem fazer o que quiserem?

Não!

Todos esses entes têm autonomia para:

auto-organização: organizam-se mediante constituição e leis próprias – porém, desde que essas leis não contradigam outras leis e constituições de competências maiores. Por exemplo: um município não pode propor uma lei que o estado-membro proíba;

autogoverno: têm capacidade de eleger seus governantes e demais representantes políticos e organizar o Judiciário;

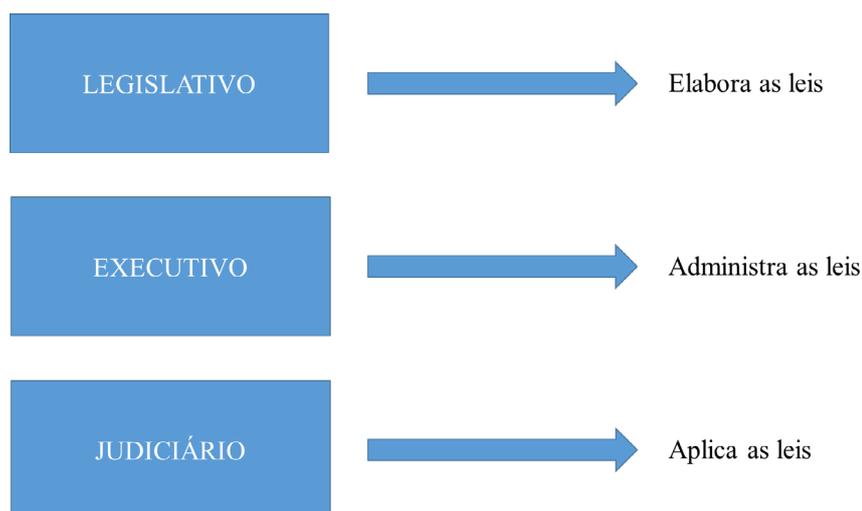
autoadministração: organização para a prestação de serviços de sua competência, compreendendo as atividades administrativas, tributárias e legislativas necessárias.



Existe autonomia da união, dos estados-membros e dos municípios, mas somente o Estado (que engloba todos os outros) é que detém a soberania.

Como estrutura política, o Estado brasileiro ainda é dividido em três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Eles são independentes, porém, devem atuar em harmonia, pensando no objetivo geral do Estado: gerar o bem-comum à sociedade.

Mas qual a responsabilidade de cada um desses poderes? (Figura 2).



**Figura 2:** Os 3 poderes

**Fonte:** Elaboração própria.

Assim, no âmbito das responsabilidades de cada um dos poderes, podemos dizer que o Legislativo é o responsável pela discussão e elaboração das leis, o Executivo executa ou administra essas leis e o Judiciário as aplica e preza pelo cumprimento delas.

Agora que já sabemos as responsabilidades, vejamos quais são os atores que se inserem e compõem esses poderes!

No caso do Brasil, em nível nacional, os componentes do Legislativo são os deputados federais e os senadores. Em nível estadual, são os deputados estaduais, e em municipal, os vereadores.

O componente do Executivo, em nível nacional, é o presidente da República. Em nível estadual, são os governadores e, em nível municipal, os prefeitos.

Repare que todos os componentes dos poderes Legislativo e Executivo são eleitos por voto e, portanto, representantes diretos do povo.

Os componentes do Judiciário, no âmbito nacional, formam o Superior Tribunal Federal (STF). Em nível estadual, são os tribunais estaduais e, em nível municipal, os juízes.

**QUADRO 1: o Estado e os entes federativos**

ENTIDADE	SOBERANIA/AUTONOMIA	TODO/PARTE	PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO	OUTROS ASPECTOS
<b>Estado Federal</b>	Soberania	É o todo	Internacional	Relações Internacionais
<b>União</b>	Autonomia	É parte	Interno	Relações Internas
<b>Estados-membros</b>	Autonomia	É parte	Interno	É unidade de Federação
<b>Municípios</b>	Autonomia	É parte	Interno	É ente Federativo

**Fonte:** Paludo (2016)

## 2. GOVERNO

O governo é entendido como o modo de atuação das diretrizes fixadas pelo Estado. Nele, são tomadas decisões de políticas públicas e administrativas, com a função direcionada para o bem comum da coletividade.

### 2.1. Formas de governo

Os governos podem assumir a forma de: monarquia ou república. Essas formas estão ligadas à transmissão de poder e à relação do governante com seus governados. Assim, na monarquia, existe a presença do rei ou rainha como chefe do Estado, e na República existem os governantes, que são eleitos pela população, possuem um tempo para exercer o mandato e o dever de prestar contas à população.



O Estado existe para o povo, tanto que seu objetivo geral é o bem-estar da população. Assim, é função do Estado prestar contas de suas ações para a sociedade.

### 2.2. Sistemas de governo

Como sistema de governo, temos: presidencialismo ou parlamentarismo. Ambos se referem ao modo como se relacionam os poderes Legislativo e Executivo. No presidencialismo, existe a figura do presidente, que é eleito para governar por um prazo fixo e é escolhido pelo povo. Além disso, o presidente da República assume a chefia de Estado e de governo. No parlamentarismo, no entanto, o chefe de Estado e chefe de governo não é representado pela mesma figura pública, existe o parlamento.

O Brasil tem como forma de governo a República e adota como sistema o presidencialismo.

Diante do que vimos, é possível dizer que existem diferenças entre o Estado, o governo e a administração pública:

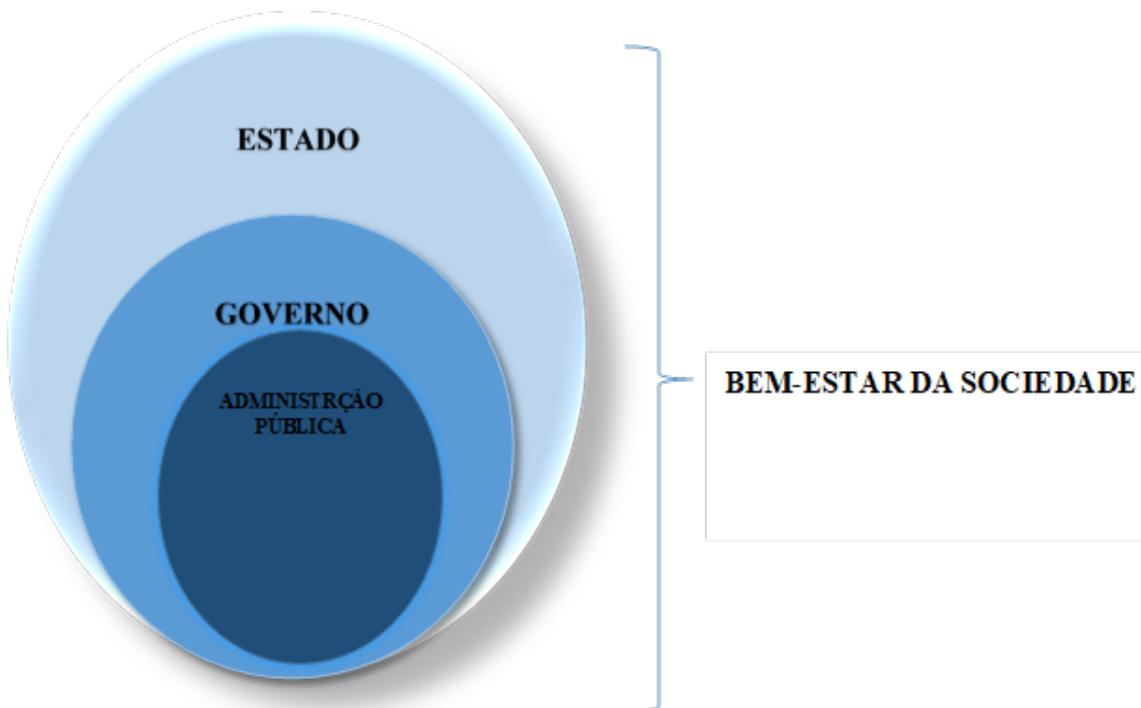
- **Estado:** tem como função exercer o poder por meio do governo. É permanente e visto como um ente moral e intangível.
- **Governo:** é a organização que exerce o poder e atua como um corpo governante que decide os objetivos a serem seguidos e as políticas públicas a serem criadas. É transitório e referente a um ente real e tangível. O governo se divide em três poderes: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário.
- **Administração Pública:** é responsável pela gestão de interesses políticos como garantia zelar pelo bem comum da sociedade.

**QUADRO 2: Estado, governo e administração pública**

<b>Estado</b>	Ente intangível	Soberano	Detém o poder	Objetivo: Bem comum	Não se aplica	Não se aplica
<b>Governo</b>	Agente político	Independente	Exerce o poder	Instrumento do Estado	Define Objetivos: O QUE fazer	É discricionário
<b>Administração Pública</b>	Aparelho	Hierarquizada	Executa	Instrumento do governo	Responsável por COMO fazer	É neutra

Fonte: Paludo (2016)

Ainda que existam as diferenças já apresentadas, é importante termos em mente que o governo e a administração pública devem unir esforços para o cumprimento da função primordial do Estado: prover o bem público. Assim, o governo é um mecanismo do Estado e a administração é um mecanismo do governo.



**Figura 3:** Finalidade do Estado, governo e administração pública

**Fonte:** Elaboração própria

### 3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública se refere ao conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos. Sua principal função é executar a gestão de cada área na prestação de serviço em diversas atividades para que trabalhem a favor do interesse público. Nesse sentido, a administração é dividida em três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Para realizar a sua função de execução, a administração pública apresenta as seguintes características:

- **É executora** – desempenha as atividades do Estado, tendo como objetivo o bem-estar da sociedade;
- **É instrumental** – a administração pública é o modo pelo qual o Estado e o governo realizam seus objetivos para o desempenho do país;
- **É hierarquizada** – existe a submissão dos órgãos inferiores aos órgãos superiores;
- **É dependente** – baseia-se em executar decisões feitas pelo governo;
- **É neutra** – é dever da administração pública tratar todos igualmente, não permitindo discriminar ou favorecer qualquer cidadão.

A administração pública também deve atuar de acordo com alguns princípios, dentre eles, estão os princípios constitucionais, ou seja, que se baseiam na Constituição Federal de 1988, que é aquela que temos ainda vigente.

Os princípios constitucionais são inter-relacionados e cada um deve ser compreendido e aplicado sem a perda da harmonia e da coerência do sistema. São eles:

- **Legalidade:** a administração pública deve se orientar seguindo os mandamentos da lei - o administrador público deve fazer apenas o que a lei permite;
- **Impessoalidade:** relaciona-se ao dever do agente público de orientar-se somente para o fim público pretendido por lei, não havendo qualquer tipo de preconceito ou privilégios;
- **Moralidade:** relaciona-se a uma ordem ética trazendo os valores sociais para a realização dos atos administrativos;
- **Publicidade:** é o princípio da transparência, que exige divulgação de todos os atos administrativos ao público em geral;
- **Eficiência:** relaciona-se ao direcionamento da atividade e dos serviços públicos para melhor utilização dos recursos públicos, de tal forma que garanta maior rentabilidade social.



Para lembrar dos princípios constitucionais, muitas pessoas utilizam o termo **LIMPE**. Repare que esta palavra é composta pela letra inicial de cada um dos princípios: **L**egalidade, **I**mpessoabilidade, **M**oralidade, **P**ublicidade, **E**ficiência

É importante ressaltar ainda que os órgãos e instituições da administração pública são divididos entre a administração direta e a administração indireta.

- **Administração Direta:** Engloba as competências e serviços compostos na estrutura administrativa com os órgãos dos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União. Esses órgãos não têm capacidade e pessoa jurídica, mas constituem competências despersonalizadas;
- **Administração Indireta:** É formada por pessoas administrativas, composta por entidades de Direito Público e Direito Privado. Portanto, todas têm autonomia e personalidade jurídica própria.

As entidades da administração pública indireta executam de maneira descentralizada as atividades administrativas ou averiguam atividade econômica que se associam aos órgãos da administração direta, os ministérios.

**QUADRO 3: Órgãos e entidades da Administração Pública**

<b>Administração Direta</b>	Órgãos	Da Presidência da República
		Dos ministérios
		Dos Poderes Legislativo, Judiciário e do MPU
		Conselhos Diversos
<b>Administração Indireta</b>	Entidades	Autarquias
		Fundações
		Empresas Públicas
		Sociedades de Economia Mista
		Consórcios constituídos como Associação Pública

**Fonte:** Paludo (2016)

Antes de prosseguirmos, é interessante apresentarmos o entendimento das entidades (administração indireta) contidas no quadro anterior.

- **Autarquias:** correspondem às pessoas jurídicas administrativas, criadas por lei, que prestam serviços públicos e praticam atividades típicas do Estado de forma não centralizada. As autarquias são entendidas como uma especialização da administração pública, podendo abranger serviços, atividades e obras. Exemplos: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Banco Central;
- **Fundações:** não têm finalidade lucrativa e desempenham atividades de interesse público não exclusivas do Estado: saúde, educação, assistência social, cultura e outros. Exemplo: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

- **Empresas públicas:** tem patrimônio próprio, mas o capital é exclusivo de ente estatal (União, estados ou municípios). Diferentemente das autarquias, não são criadas por lei, mas autorizadas por ela. Exemplo: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios);
- **Sociedades de economia mista:** não são criadas por lei, mas autorizadas por ela. Exploram atividade econômica, mas somente na forma de sociedade anônima. A maioria das ações com direito a voto deve pertencer ao ente estatal ao qual pertencem (União, estados ou municípios). Exemplo: Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras);
- **Consórcios Públicos:** pertencem ao Direito Público ou ao Direito Privado e apresentam personalidade jurídica própria. Tratam-se de pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da federação para estabelecerem relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituídas como associações públicas.

### 3.1. Modelos de administração pública

Existem três modelos diferentes de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

#### • Administração Pública Patrimonialista

É considerado o primeiro modelo de administração pública. No caso brasileiro, esse modelo compreende o período entre 1808 e 1929.

Em 1808, com a chegada da corte portuguesa ao Brasil e, posteriormente, com a criação política do Estado brasileiro, não havia muita organização. Nesse sentido, não havia diferenciação entre o que era do gestor público e o que era considerado público. Além disso, não havia carreiras organizadas no serviço público, nem uma constituição da divisão do trabalho.

O que queremos dizer com isso?

A soberania vinha do rei e, posteriormente, dos primeiros presidentes republicanos. O Estado não se preocupava de fato com o bem-estar da população, mas sim com o atendimento das demandas desses gestores e de minorias que detinham maior influência.

Para compreendermos melhor esse modelo e o período vivido pelo Brasil, vejamos as principais características da Administração Pública Patrimonialista:

- Confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública;
- Não havia participação social;
- O gestor público não era considerado um representante do povo;
- O gestor público tomava as decisões conforme lhe convinha;
- Desorganização do Estado e da administração;
- Descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais;
- O poder do gestor passava de geração para tradição.

Tendo em vista as características apresentadas anteriormente, é possível dizer que as consequências dos atos e das ações dos gestores nessa época geravam corrupção e nepotismo. Isso porque o pensamento não estava em servir a população e não havia meritocracia para o preenchimento dos cargos públicos.

*Ainda que a administração pública patrimonialista tenha um período específico no Brasil (1808-1929), é possível dizer que ainda temos traços desse modelo na atualidade.*



#### • Administração Pública Burocrática

Para um dos idealizadores da burocracia, Max Weber, ela pode ser considerada como um sistema social burocraticamente organizado, sendo um tipo de poder ou de dominação. Nesse sentido, a administração pública burocrática veio com o intuito de romper ou minimizar os efeitos e as consequências trazidas pela administração pública patrimonial, a fim de tornar a administração pública e o Estado mais organizados e efetivos.

Para romper ou minimizar os efeitos da administração pública patrimonial, a administração pública burocrática tem princípios voltados para o desenvolvimento, a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, ou seja, o poder racional-legal.

A burocracia se caracteriza como uma forma superior de organização capaz de realizar, de modo eficiente, as atividades administrativas. Assim, é entendida como uma organização que proporciona a profissionalização de seus funcionários, orientando seus princípios de competência e meritocracia, não podendo prestar favores pessoais de indicação política. Além disso, a burocracia trouxe novos conceitos para a administração pública (por exemplo, a separação entre o que é público e o que é privado), trouxe regras legais e operacionais e também a reestruturação e reorientação da administração.

No Brasil, a administração pública burocrática começou a ser difundida em 1930, no período do governo Getúlio Vargas. Neste período, foram criados o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), várias agências estatais (autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista); foi ampliado o ensino público; criadas leis trabalhistas; instituídos o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e o Serviço Social da Indústria, marcando a primeira tentativa de instaurar o Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Para compreendermos melhor esse modelo e o período vivido pelo Brasil, vejamos as principais características da administração pública burocrática:

- Caráter legal das normas;
- Caráter formal das comunicações;
- Caráter racional e divisão do trabalho;
- Hierarquia da autoridade;
- Rotinas e procedimentos padronizados;
- Impessoalidade nas relações;
- Competência técnica e meritocracia;
- Especialização da administração;
- Profissionalização dos funcionários;
- Previsibilidade de funcionamento.



para minimizar os efeitos da administração pública patrimonialista, a administração pública burocrática visava à separação entre os bens do gestor e aquilo que era do Estado, prezava pela meritocracia, hierarquia e especialização. Para tanto, a administração pública burocrática era fiel ao cumprimento de normas, regras e leis, tornando o tratamento mais impessoal e universal.

Apesar de se basear em princípios que pudessem tornar a gestão pública mais eficaz, a administração pública burocrática não cumpriu de forma totalmente satisfatória o seu papel. Esse modelo não era perfeito e continha falhas. Chamamos essas falhas da burocracia de disfunções.

As disfunções da administração pública burocrática são resumidas e materializadas pelo amontoamento de papéis que se multiplicavam, tornando os governos incapazes de atender a todas as demandas necessárias da sociedade, causando ineficiência às organizações, em geral.

De um modo geral, os governos não podiam controlar os seus funcionários, não conseguiam demiti-los, nem premiá-los pelos resultados obtidos, nem tampouco controlar o direcionamento da administração.

Assim, embora Max Weber tenha idealizado a burocracia, conceituando-a como forma superior da administração e defendendo seu funcionamento, com ela não foi possível atingir todos os objetivos esperados. O mundo, então, exigia formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade.



Apesar de apresentar disfunções, a administração pública burocrática não deixou de existir. Ainda hoje temos características da burocracia presentes na gestão pública. Os concursos públicos, por exemplo, foram criados neste modelo para induzir a meritocracia e ainda estão presentes na atualidade.

Vejamos, agora, algumas vantagens e desvantagens da administração pública burocrática.

- **Principais vantagens:**
  - O caráter racional, decisões racionais;
  - A meritocracia - sistema de seleção de funcionários fundamentado na avaliação do seu desempenho;
  - A impessoalidade em relação aos fins - seguir as normas sem favorecimento.
  - O profissionalismo e a capacitação dos servidores.
  - Separação entre público e privado e entre político e administrativo.
- **Principais desvantagens:**
  - Apego exagerado às regras e regulamentos internos - o funcionário era mais cobrado pelo conhecimento das regras do que pelos procedimentos técnico-profissionais;
  - Formalismo exagerado e excesso de papelório - dado que todos os atos deveriam ser formais e escritos, documentados;
  - Resistência a mudanças - o servidor aprendia as regras que determinavam como fazer e reagia contrário às novas formas de se fazer, causando insegurança;
  - Desconsideração à pessoa do servidor - não considerava o lado pessoal do funcionário;
  - Rigidez e falta de flexibilidade - necessidade de atuar sempre com as normas;
  - Desconsideração do cidadão;
  - Decisões distantes da realidade.

Diante das vantagens e desvantagens, vemos características que estão presentes na gestão pública atual. Assim, é possível dizer que a burocracia tem seus pontos positivos, mas apresenta falhas, visto que na prática não conseguiu alcançar seu maior objetivo: ser eficiente.

#### • **Administração Pública Gerencial**

A competitividade das nações, a eficiência na administração e a busca por resultados se tornaram palavras de ordem nas últimas décadas. O Estado político estava em crise e procurava redefinir seu papel.

Assim, era necessário que a administração pública mudasse, a fim de atender as exigências da nova ordem mundial e a expansão das funções econômicas e sociais do Estado. A gestão pública precisava romper um pouco com a rigidez proposta pela administração pública burocrática, para que pudesse avançar e ser mais eficiente.

A administração pública gerencial vem para buscar uma alavancada na gestão pública, mas isso não significa um completo rompimento com a administração pública burocrática. A administração pública gerencial não nega todos os seus princípios da administração pública burocrática.



A administração pública gerencial conserva alguns princípios da burocracia, como a admissão segundo critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. Porém, a administração pública gerencial avança ao propor uma nova forma de controle: agora a preocupação está nos resultados alcançados.

Para a administração pública gerencial, o alcance de bons resultados depende de alguns procedimentos: definição clara de objetivos; maior autonomia para gerentes, e deslocamento do controle para avaliar os resultados finais das ações. Esses procedimentos e essa forma de gestão vieram do setor privado para o setor público.

**Resumindo:** Na Administração Pública Gerencial, existem proposições geradas pelo âmbito privado, ou seja, a realidade privada foi adaptada à realidade pública.

- **Principais características:**
  - Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
  - Ênfase no controle dos resultados;
  - Eficiência;
  - Flexibilidade;
  - Descentralização;
  - Uso de indicadores de desempenho.

No Brasil, o modelo gerencial teve início apenas em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar disso, outras tentativas de sua implantação já haviam ocorrido, por exemplo, por meio do Decreto Lei 200/1967.

Em 1995, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), sob coordenação do então ministro Bresser-Pereira. Como ministro do Mare, Bresser-Pereira elaborou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) a partir da análise das reformas ocorridas em outros países, como a Inglaterra.

Dentre os objetivos do PDRAE, para podermos entender um pouco como se manifestou o modelo de administração pública gerencial no Brasil, temos:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência;
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias;
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local;
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir maior parceria entre os estados e a União.

Vale ressaltar que a administração pública gerencial ainda está presente no Brasil. É o modelo atual.

#### 4. PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para além dos modelos de administração pública já apresentados, existe uma resposta para a administração pública gerencial que vem se amadurecendo nos últimos anos. Trata-se do *Novo Serviço Público (NSP)*.

O Novo Serviço Público é uma resposta para a administração pública gerencial, pois incorpora uma abordagem do interesse público e o interesse em servir a sociedade a partir da prestação de serviços públicos.

O NSP apresenta algumas críticas para a administração pública gerencial, pois entende que ela se trata de um governo catalisador e empreendedor, orientado para resultados, voltado para atender aos interesses dos cidadãos, que são vistos por ela como clientes. Assim, as críticas se voltam para a utilização inadequada de valores do setor privado no setor público e no tratamento de pessoas como clientes, e não como cidadãos.

Dessa forma, o Novo Serviço Público se compromete a trazer o cidadão para participar da construção de uma sociedade que pense no interesse coletivo em detrimento do individual, e na promoção e desenvolvimento de serviços públicos prestados pelo Estado que satisfaçam os anseios da população.

Assim, diferentemente da administração pública gerencial, que se constrói sobre conceitos econômicos, como a maximização do autointeresse, o Novo Serviço Público se constrói sobre a ideia do interesse público (resultado de um diálogo sobre os valores comuns), a ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com eles.

Nesse sentido, alguns princípios do Novo Serviço Público são:

- Servir cidadãos, e não consumidores;
- Perseguir o interesse público;
- Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo;
- Pensar estrategicamente e agir democraticamente;

- Reconhecer que deve haver prestação de contas, transparência, participação e controle na gestão pública;
- Servir em vez de dirigir;
- Dar valor às pessoas, e não apenas à produtividade.

Vale ressaltar, no entanto, que o Novo Serviço Público não é considerado um modelo de gestão pública, pois envolve práticas locais e ainda não é muito utilizado. Apesar disso, vem se apresentando na resolução de problemas específicos.

Por envolver a participação dos cidadãos, maior diálogo e comunicação entre os gestores públicos e a população, o Novo Serviço Público se manifesta no nível local, em espaços específicos e pontuais. Assim, as práticas são restritas a municípios, bairros e espaços locais. Exemplo: orçamento participativo na cidade de Porto Alegre.



Essa nova forma de pensar o serviço público se mostra interessante, pois envolve a participação do cidadão como ator principal e contribuinte para a formulação de políticas públicas. Além disso, envolve também a prestação de contas e a transparência, que devem ser feitas por toda a administração pública e também por pessoas que utilizem bens públicos, para que a população esteja ciente de todas as ações e possa exercer efetivas formas de controle e sanção.

Agora, que compreendemos os conceitos de Estado, governo e administração pública, vimos todo o histórico e as novas tendências que se voltam para a noção de participação e controle dos cidadãos, vamos abordar como se caracteriza a sociedade atual e os problemas que a cercam.

## UNIDADE 2

# A sociedade e os problemas contemporâneos

### 1. A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Como vimos, a sociedade e o Estado estão interligados. Podemos entender que a sociedade é um sistema e o Estado é um subsistema, pois nasce do acordo que o grupo de pessoas que vivem em determinado território realizam para tornar a vida coletiva possível e agradável.

A sociedade é dinâmica. Suas características se alteram ao longo do tempo: estrutura etária, modos de produção, valores, composição familiar, prioridades, regras informais, etc. Não quer dizer que seja uma escolha deliberada das pessoas. Geralmente, são adaptações e influências diversas que vão moldando as escolhas particulares, dentro das configurações que marcam cada época.

O início do século XXI foi descrito pelo sociólogo Manuel Castels, ainda no final do século XX, como um *"mundo de mudanças confusas e incontroladas"* ... E é mesmo! Vamos ver algumas das mudanças que este e outros autores destacam e que nos ajudam a compreender que "o mundo mudou muito":

- Desregulamentação dos mercados;
- Incorporação maciça das mulheres na força de trabalho;
- Interações econômicas instantâneas (tempo real);
- Integração global dos mercados;
- Aumento da concorrência global;
- Redefinição das relações de gênero;
- Individualização das relações de trabalho;
- Enfraquecimento do patriarcalismo;
- Crise (críticas e alterações profundas) do Estado de Bem-estar Social;
- Fortalecimento do capital frente ao trabalho, com declínio da influência do movimento dos trabalhadores;
- Relações pessoais marcadas pela fluidez; isto é: temporárias, com características sem um padrão geral "aceito como certo";
- Desconfiança de instituições políticas e maior representação e manifestações diretas dos cidadãos.



É importante notar que não são mudanças dentro de padrões estabelecidos, mas sim uma mudança de padrões. Por exemplo, não é apenas a redução do número de filhos por família; são novas composições dos agrupamentos familiares e novas dinâmicas desses agrupamentos. Não é apenas uma redução ou expansão da jornada de trabalho; são novas formas de trabalho: mais individualizadas, flexíveis e instáveis.

Podemos observar também que as mudanças não são num setor ou numa dimensão: ou social ou produtiva ou institucional ou econômica. São reconfigurações amplas e profundas.

Dois fatos sintetizam este cenário.

O primeiro, por exemplo, é o de um menino de 14 anos que tem, na carteira de identidade, uma dupla paternidade, isto é: **dois pais e uma mãe**. Como pode isso? Trata-se de um pai afetivo (seu padrasto) e seu pai biológico. Após sua mãe separar-se do pai biológico, casou-se novamente. O menino identificou-se com o padrasto, mas sem perder o vínculo filial com o pai biológico. É uma história comum com um fato novo: dois pais na carteira de identidade.

**Dois pais e uma mãe:** a notícia pode ser conferida [neste link](#).



Outro exemplo vem da Inglaterra, onde um casal heterossexual ganhou na justiça o direito de ter uma **“união civil estável”**, isto é, “não casar”! O caso é extraordinário, porque a forma do contrato civil (união civil estável) é restrita a homoafetivos. É um casal heterossexual entrando na justiça por um direito dado a homoafetivos...

**União civil estável:** para ler a matéria, basta acessar o [link](#).



Podemos entender melhor as repercussões deste cenário quando nos lembramos da vinculação entre sociedade e Estado. De modo mais particular ainda, podemos lembrar que, na sociedade capitalista, as necessidades humanas são obtidas, em sua maioria, via mercado ou concedidas pelo agrupamento familiar amplo. Isso ocorre em situações normais: a alimentação, habitação e vestuário dos filhos na fase de infância e adolescência, por exemplo, são obtidos via trabalho dos adultos da família. Também isso pode ocorrer com os idosos, ainda que não seja uma regra ou lei geral. Para conseguir “casa, comida e roupa”, os adultos trabalham e recebem dinheiro em troca. Vão ao mercado e trocam o dinheiro por mercadorias.

As crianças e adolescentes também precisam ser cuidados e orientados sobre a vida em sociedade. No século XX, havia um acordo tácito: o homem fazia o papel de provedor e a mulher cumpria os afazeres domésticos, inclusive cuidando dos filhos. Atualmente, essas relações se alteraram. Não é incomum a mulher desempenhar o papel de provedora, recebendo mais do que o marido. Há também outras configurações, como mulher que cuida sozinha dos filhos, agrupamentos familiares em que os avós desempenham funções importantes na educação dos netos, e por aí vai...

O mundo do trabalho também mudou. No século XX, havia a ideia de se fazer carreira numa grande empresa, iniciando como aprendiz ou estagiário e “ir subindo” até aposentar. O trabalho era tipicamente fabril: máquinas realizando mudanças nos insumos, dependendo da destreza de seus operadores. Havia, por assim dizer, um grupo no trabalho, pois operários e funcionários administrativos compartilhavam o mesmo ambiente, conversavam sobre a vida e o trabalho.

Atualmente, há uma diversidade de atividades produtivas que se realizam de modo isolado: a chamada “uberização” do trabalho. São os muitos “trabalhadores autônomos”, também chamados de “empreendedores individuais”, que realizam as mais diversas atividades: entregadores

(*motoboy*s), motoristas, serviços domésticos vários (faxina, elétricos e hidráulicos), tradutores, professores particulares, etc. Cada vez mais, esses trabalhadores ou empreendedores estão vinculados a um ou mais aplicativos.

Também nas fábricas o trabalho se alterou: são máquinas controladas eletronicamente que realizam as intervenções nos insumos. E a própria relevância das indústrias na economia reduziu. Com a concorrência global e as mudanças nos transportes e comunicações os produtos tem origens diversas.

Enfim: O mundo mudou muito nos últimos tempos! Não é mesmo?

Agora, observe:

- O Estado funciona a partir do acordo das pessoas para gerar o bem comum para os cidadãos, certo?
- Os cidadãos conseguem obter seu sustento e realizar suas vontades pela interação social ou pelo mercado, certo?
- As relações sociais mudaram, certo?
- As formas de produção mudaram, certo?
- Então, a dinâmica da vida dos cidadãos mudou e haverá uma mudança nas demandas e instituições que regem as interações.
- Logo, o Estado também tem problemas novos para lidar...

Vejam alguns dos desafios contemporâneos do Estado. Não quer dizer que sejam problemas que os governos devem resolver. São problemas públicos, porque a sociedade entende que é relevante a atenção do Estado. Mas muitos não são passíveis de solução apenas pela atuação estatal.

As questões também são várias. Vamos apresentar e discutir algumas. Receberão mais atenção aquelas relativas à seguridade (Previdência Social, Assistência e Saúde). Outras serão apenas indicadas, seja pelo respeito à complexidade da questão (que exigiria uma ou mais apostilas próprias), seja pela limitação da própria disciplina.

### 1.1. Desindustrialização

A desindustrialização é um tema complicado e complexo. A dificuldade inicia-se já na busca de uma definição amplamente aceita e na sua verificação na realidade, em particular no caso brasileiro. Por isso, a ênfase nesta parte se dará na discussão de alguns elementos sobre a perda relativa da participação da indústria na economia do país, sem uma preocupação na sua definição estrita que concerne aos debates acadêmicos da economia (os quais são relevantes e fundamentais para o avanço do conhecimento sobre o tema).



A desindustrialização é um problema contemporâneo relevante porque a indústria é relevante. Entendemos por indústria ou atividade industrial aquela que tem por natureza a transformação de insumos (matérias-primas) ou produtos semiacabados em bens para a utilização em outras empresas ou para o consumo. Diferencia-se das atividades extrativas, de agricultura e pecuária e dos serviços.

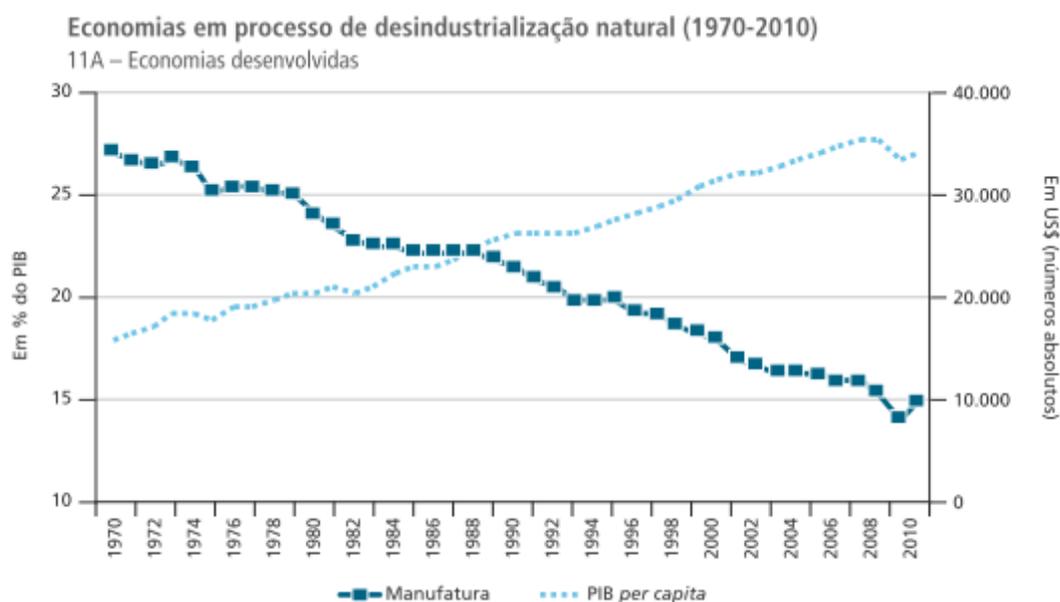
A indústria é relevante, porque é a atividade que mais demanda das demais e é nela que ocorre a maior parte das inovações tecnológicas. A indústria tem um maior poder de “puxar”, ao transformar insumos agrícolas e da mineração, ou de alavancar outras atividades econômicas, ao demandar serviços ou incorporar inovações tecnológicas para outras atividades (máquinas agrícolas, motos dos entregadores, os equipamentos de exame médicos, além de serviços de advocacia, marketing, entre outros). É o chamado dinamismo intersetorial, isto é, a contribuição da indústria para outros setores da economia (agrícola, extrativismo e serviços) por meio da demanda de insumos e serviços e pelo transbordamento de atividades industriais para esses outros setores.

A perda industrial seria, então, ruim, pois, com menos indústria, haveria menos dinamismo econômico, certo? Não é bem assim.

O próprio desenvolvimento industrial leva a um ganho de produtividade nas fábricas, por exemplo, pela incorporação de tecnologias de processo. Assim, há redução da quantidade de trabalho necessária para produzir uma mesma quantidade de produtos. Squeff (2012, p. 9) descreve bem este fenômeno:

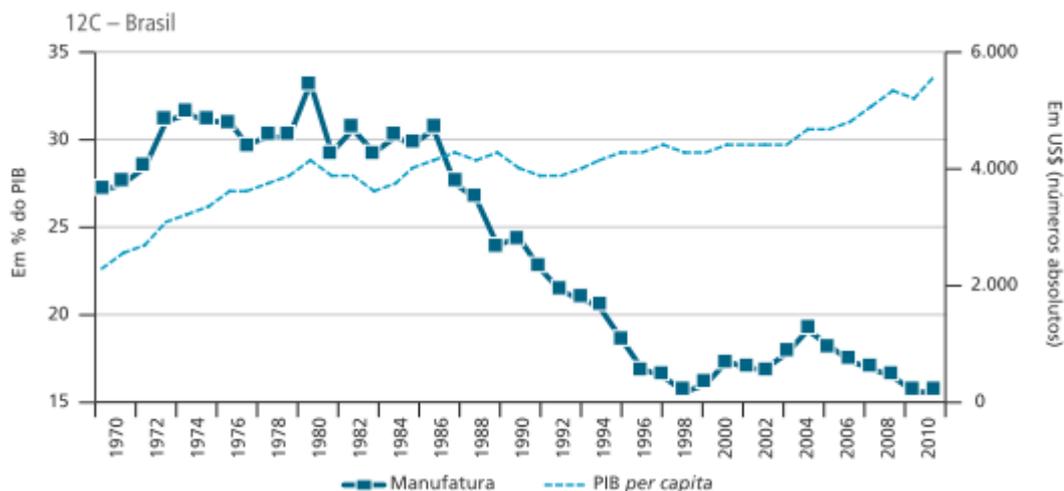
De maneira geral, inicialmente a agricultura responde por uma participação elevada no valor adicionado e nas ocupações totais. Após alguns anos, este setor começa a perder espaço para a indústria, cuja participação aumenta inclusive por conta de uma redução dos serviços. Finalmente, este último setor passa a crescer e responder pela maior parte do valor adicionado/emprego total. No que concerne especificamente à indústria de transformação, disseminou-se na literatura o termo curva em formato de U invertido para descrever essa trajetória de aumento e posterior redução de participação no valor adicionado/emprego total.

Esta relação entre a participação da manufatura e o PIB per capita (a riqueza nacional dividida pelo número de habitantes) é expressa por Arendt (2015) em gráficos bem elucidativos. A seguir, é apresentada esta relação em países com economias desenvolvidas (como França, Holanda, Japão, Estados Unidos, Reino Unido e Itália).



A desindustrialização, então, só se torna um problema quando ocorre fora desta trajetória própria do desenvolvimento econômico. Silva e Lourenço (2015) indicam que: a questão não é a desindustrialização, mas sim os problemas vindos da distribuição inadequada da riqueza derivada da reconfiguração produtiva e as implicações, caso o fenômeno ocorra precocemente, isto é, devido à perda da atividade da manufatura, sem o amadurecimento das demais atividades econômicas.

O gráfico, a seguir, apresenta o caso do Brasil.



A desindustrialização no Brasil teve início ainda na década de 1980, quando havia uma renda per capita abaixo de 4 mil dólares (equivalente a 20% do patamar de renda estadunidense, quando a manufatura apresentou o mesmo fenômeno). Ao longo do tempo, esta defasagem se acentuou. A redução da participação da manufatura manteve-se em queda até atingir o nível de 15%, em 1998, chegando a cerca de 50% de seu PIB per capita em relação à renda dos Estados Unidos. Em comparação com outros países industrializados com mesmo índice de participação da manufatura, a renda per capita é cerca de 7 vezes maior que a brasileira.

Estes dados são preocupantes, porque indicam que a desindustrialização está acontecendo de modo precoce, isto é, fora da trajetória esperada de desenvolvimento econômico e de modo mais acentuado.

Não se esqueça:

- **Dinamismo intersetorial** - “geração de externalidades positivas facilmente transmitidas ao restante da economia” (SQUEFF, 2012).
- **A desindustrialização pode ser entendida como a perda de participação relativa da manufatura (setor industrial) na economia** - pode ser medida considerando o Produto Interno Bruto do país ou o percentual de empregos.
- **A desindustrialização pode ser considerada um processo próprio (“natural”) do desenvolvimento econômico** - tornando-se preocupante apenas quando acontece de modo precoce, como parece ser o caso brasileiro.



Para saber mais sobre o tema da desindustrialização, leia estes textos:

ALDERIR DA SILVA, José; CABRAL DE LOURENÇO, André Luís. Revisitando o conceito de Desindustrialização. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, v. 13, n. 1, 2015.

AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho [Texto para discussão, Nº 2105]. **Rio de Janeiro, RJ: IPEA**, p. 1-62, 2015.

SQUEFF, Gabriel Coelho. **Desindustrialização: Luzes e sombras no debate brasileiro**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

Considerando a importância da manufatura (indústrias) para o desenvolvimento, este cenário se torna preocupante e um problema público, isto é, requer a atenção do Estado. Esta temática se insere no âmbito do desenvolvimento, em particular pode ser abordado sob o aspecto do desenvolvimento regional. Uma das ações que ganham relevância para isso é a identificação e promoção de arranjos produtivos locais.

Os arranjos produtivos locais (APL) são caracterizados pelos seguintes elementos principais: a) concentração espacial de empresas que executam atividades semelhantes e complementares; b) conjunto de instituições locais públicas e privadas que apoiam as empresas locais; c) existência de vínculos interorganizacionais entre as empresas e entidades locais de apoio.



Locais com maior concentração de empresas de um mesmo setor favorecem o surgimento de novas empresas, além de proporcionar vantagens próprias e específicas da densidade geográfica e setorial.

Fornecedores, clientes e empresas de serviços auxiliares podem ser atraídos pela demanda local, gerando uma oferta de serviços de venda, manutenção, e outros mais que sem a concentração deveriam ser realizados pela própria empresa.

Numa cidade do sul de Minas, com muitas confecções, por exemplo, alguns comércios de tecido oferecem serviços adicionais de desenho de moldes para coleções a serem feitas com o tecido comprado. Em outra cidade, há o sistema de contratação mensal de consertos de máquina de costura. Numa cidade vizinha, com bem menos empresas, há dificuldade de contratação de serviços de manutenção das máquinas e até acesso a vendedores de matéria-prima. Além disso, o encontro recorrente entre empresários do mesmo setor aumenta a massa crítica para a troca de informações, podem articular-se para atrair investimentos públicos e privados.

O número de empresas e empregados de um mesmo setor de atuação pode fazer com que, a partir de determinada concentração, uma dada região atinja um ponto de inflexão. Em outras palavras, quando há um número suficiente de empresas e as dinâmicas regionais começarem a funcionar por força da própria região.

Sem prejuízo de iniciativas públicas para o desenvolvimento industrial (como desoneração fiscal, por exemplo), vamos destacar algumas relativas aos arranjos produtivos locais.

No âmbito público, desde o início dos anos 2000, órgãos governamentais, como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Serviço Brasileiro de apoio à Micro e Pequena Empresa adotaram a promoção do desenvolvimento regional por meio das aglomerações. Desde 2004, o MIDC instituiu o Grupo de Trabalho Permanente sobre Arranjos Produtivos Locais. Mais recentemente, promulgou a Portaria nº. 958-SEI, de 01 de junho de 2018, instituindo o GTP APL como *"instância competente para tratar de estratégias de desenvolvimento produtivo que tenham como objetivo estimular processos locais de desenvolvimento, por meio da promoção da competitividade e da sustentabilidade dos empreendimentos no território dos APLs trabalhados"*.

Por sua vez, o Sebrae desempenhou e também desempenha um trabalho para evidenciar a importância da concentração empresarial e da cooperação entre os atores locais. Entre essas ações, estão promover e estimular os fatores culturais, interação e geração de conhecimento em todos os âmbitos da federação.

## A. SAÚDE PÚBLICA

Como veremos, a atenção e os cuidados com a saúde, assim como em diversas outras áreas consideradas problemas sociais, nem sempre foram oferecidos e de responsabilidade exclusivas do Estado. Para compreendermos agora a saúde como problema contemporâneo, precisamos entender como a essa área foi tratada no Brasil ao longo da história.

Retomando um pouco o histórico da saúde, podemos dizer que nos séculos XIX e início do XX, ela não era tida como uma política pública e um direito do cidadão. O Estado não se responsabilizava por tanto, mas apenas por algumas ações, como campanhas de vacinação, aquelas voltadas para o saneamento básico, cuidado de doenças como a hanseníase, a tuberculose e outras. Ações de cunho mais assistencial eram realizadas por entidades filantrópicas, religiosas e de caridade.



Observando o contexto histórico, podemos perceber ainda a relação da saúde com outras áreas. Houve alguns marcos e instituições ao longo do tempo que trouxeram benefícios e mudanças não só para a saúde, mas também, por exemplo, para o âmbito da previdência e para o saneamento básico.

No caso da previdência, a **Lei Eloy Chaves**, de 1923, de acordo com o Tribunal Superior do Trabalho (TST):

deu estabilidade aos ferroviários com dez ou mais anos de serviço. Com essa lei, a previdência social brasileira foi implantada. Criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias, contemplando os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária (atualmente chamada de aposentadoria por tempo de contribuição), pensão por morte, bem como o benefício de assistência médica, todos eles custeadas por contribuições do Estado, dos empregadores e dos trabalhadores.



**Lei Eloy Chaves:** publicada em 24 de janeiro de 1923, sua principal contribuição foi a consolidação das bases do Sistema Previdenciário Brasileiro, pois, a partir dessa Lei, foram criadas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que fizeram com que empregados das empresas ferroviárias no Brasil fossem assegurados. Após a promulgação dessa lei, outras empresas foram beneficiadas e seus empregados também passaram a ser segurados da Previdência Social.

No caso do saneamento básico, podemos citar o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que foi criado em 1942 em um acordo entre os governos brasileiro e norte-americano. Suas principais ações estavam voltadas para o saneamento de regiões produtoras de matérias-primas, como a borracha da região amazônica e o minério de ferro e mica do Vale do Rio Doce. Apesar de ser específico para algumas regiões, o SESP foi um dos programas mais completos de atenção à saúde associada ao saneamento da história do Brasil.



Repare que, até então, havia algumas ações do Estado. Apesar disso, podemos dizer que a saúde ainda estava “percorrendo caminhos”, ou seja, não era considerada um direito para todos os cidadãos.

Um avanço para a saúde pública poderia ter ocorrido, porém, em 1963, na 3ª Conferência Nacional de Saúde, pois, nesse espaço, foram debatidas questões como a proposição de um sistema de saúde para todos e a descentralização do sistema de saúde. Assim, os estados-membros e municípios poderiam assumir responsabilidades e auxiliar na atenção da saúde pública. Porém, o regime militar, iniciado em 1964, colocou fim à discussão e outros caminhos diferentes foram percorridos.

Mesmo durante o regime militar, foram tentadas algumas iniciativas para a melhoria da saúde, como a reedição da Fundação SESP, que passou a se chamar Programa de Interiorização de Ações e Serviços de Saúde (Piass). No entanto, essas tentativas foram minadas, entre outros fatores, por falta de interesse público.

Diante desse cenário, podemos perceber que faltava vontade política e popular para que a saúde se tornasse um direito dos cidadãos. As principais questões discutidas na época, de acordo com Carvalho (2013), eram:

- Como conseguir implantar um sistema universal de fazer saúde semelhante ao que os países da Europa iniciaram no pós-guerra, dentro da política denominada **welfare state**?
- Como conseguir que o Estado brasileiro se responsabilizasse e garantisse esse direito de forma universal?



**Welfare state:** podemos entender o termo “welfare state” como Estado de bem-estar social, ou seja, nesta visão, caberia ao Estado garantir serviços públicos e proteção à população, provendo dignidade aos cidadãos.

Dentre os atores envolvidos nestas lutas e discussões, estavam:

- Movimentos populares;
- Universidades;
- Partidos políticos progressistas;
- Prefeituras com bandeiras progressistas.

Os debates culminaram em algumas ações que, mais tarde, consistiriam na configuração de um sistema de saúde. Porém, antes que isso ocorresse, algumas ações foram implantadas. Por exemplo, as Ações Integradas de Saúde, na década de 1980, que consistiam na integração entre o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e os serviços públicos de saúde para a promoção de parceria da previdência com a saúde pública municipal e estadual; prestação de cuidados, principalmente primários ambulatoriais; transferência de recursos da previdência para que fossem realizadas essas ações pelos estados e municípios.

Os movimentos, como já afirmado, não se cessaram, em 1986, culminaram em um dos marcos mais importantes, a VIII Conferência Nacional de Saúde, em Brasília, com cerca de cinco mil pessoas do Brasil inteiro que referendaram a proposta da Reforma Sanitária. Tal Conferência foi importante para a consolidação do que hoje chamamos de Sistema Único de Saúde (SUS).

Além da Conferência, podemos citar também o papel da Constituição Federal do Brasil de 1988, pelos diversos avanços por ela trazidos para o campo da seguridade social. Conforme argumenta pereira (2010), a seguridade social, até então, consistia em um conceito ausente na legislação e nas experiências nacionais de proteção social.

Quando falamos em “seguridade social”, estamos nos referindo simultaneamente à saúde, assistência social e previdência social.



O Artigo 194, da Constituição Federal de 1988, apresenta a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Dessa forma, a saúde passa então a ser considerada um direito fundamental dos cidadãos, integrando a responsabilidade da União, dos estados-membros e dos municípios (BRASIL, 1988).

Com relação à saúde em específico, a Constituição de 1988 avança ao propor que:

- **o direito universal à Saúde se constitui dever do Estado**, com o intuito de acabar com discriminações entre segurado/não segurado, rural/urbano;
- **as ações e Serviços de Saúde passam a ser considerados de relevância pública**, cabendo ao poder público sua regulamentação, fiscalização e controle;
- **a constituição do Sistema Único de Saúde deve integrar todos os serviços públicos em uma rede hierarquizada, regionalizada, descentralizada e de atendimento integral, com participação da comunidade;**
- **a participação do setor privado no sistema de saúde deve ser de forma complementar**, preferencialmente com as entidades filantrópicas, sendo vedada a destinação de recursos públicos para subvenção às instituições com fins lucrativos;
- **haja proibição da comercialização de sangue e seus derivados.**

Apesar dos avanços e da promulgação das Leis 8.080 e 8.142, que são leis orgânicas específicas para a saúde, as conquistas trazidas para essa área tiveram pouco impacto no que se refere à melhoria de condições de vida da população. Isso porque ainda faltava a operacionalização dos sistemas criados, bem como o cumprimento dos aspectos que foram estabelecidos pela Constituição.

Conforme observado na atualidade, ainda há o enfrentamento de problemas com relação à saúde no Brasil. Mesmo tendo percorrido todo o caminho que descrevemos aqui, a saúde ainda carece da atenção pública e da criação de políticas que sejam capazes de mitigar os problemas que ainda vemos. Por exemplo, as longas filas em hospitais, a falta de medicamentos e a falta de profissionais em algumas localidades.

De acordo com o livro *Os grandes dilemas do SUS*, de Eugênio Vilaça Mendes, as boas condições de saúde dependem também de fatores externos e não somente dos fatores inerentes a ela. Nesse sentido, uma boa saúde poderia acontecer por meio de políticas sociais que reduzissem as disparidades regionais, tais como: a realização de intervenções nos primeiros anos de vida, a melhoria da nutrição de uma forma geral, mudanças positivas em ambientes de trabalho e a redistribuição da renda da população.



Podemos entender as disparidades regionais como a discrepância ou a desigualdade entre regiões, estados e cidades. Tais disparidades não se relacionam apenas à diferença entre a renda das pessoas, mas também às condições de acesso à saúde, educação, saneamento, habitação, etc.

Ainda nos referindo à obra *Os grandes dilemas do SUS*, o autor afirma que: “*existe um consenso de que os sistemas de serviços de saúde vivem uma crise de escala planetária, que se manifesta em quatro dimensões principais: a iniquidade, a ineficiência, a ineficácia e a insatisfação dos cidadãos*”.

Vejamos, portanto, o que ele quis dizer em cada uma dessas dimensões:

- **Iniquidade:** corresponde ao acesso desigual de serviços de saúde;
- **Ineficiência:** pode ser entendida em duas subdimensões – técnica e alocativa. Na subdimensão técnica, a ineficiência pode ser compreendida pela necessidade de incremento dos gastos com serviços de saúde. Já na subdimensão alocativa, a ineficiência pode ser entendida como a forma como as sociedades distribuem os recursos dos serviços de saúde.
- **Ineficácia:** corresponde à falta de correspondência entre o incremento dos gastos em serviços de saúde e seu impacto nos padrões sanitários da população.
- **Insatisfação dos cidadãos:** é medida por pesquisas de opinião sobre a aprovação da população com relação aos serviços de saúde.

Para podermos compreender como essas questões se manifestam no Brasil, vejamos os dados de uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 2014



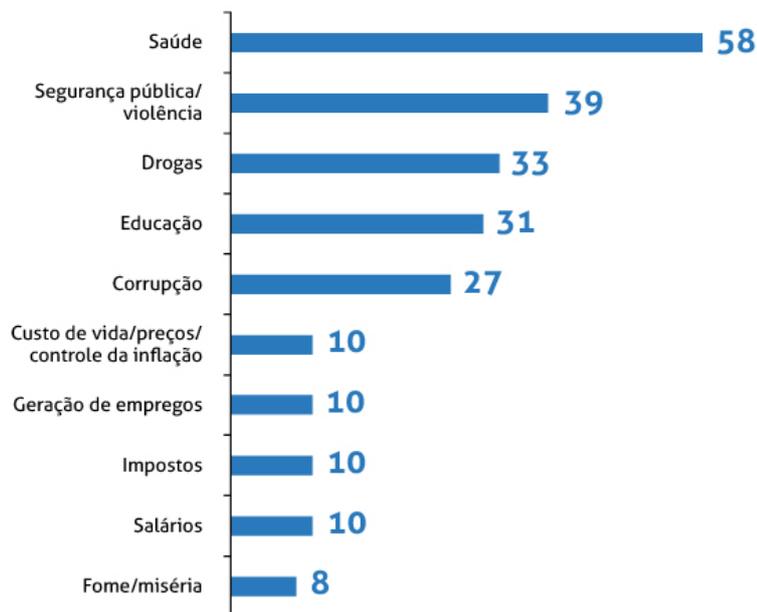
Estes dados estão disponíveis neste [link](#).

Conforme demonstram as figuras, a seguir, a maioria da população brasileira entrevistada considera que o principal problema do Brasil se associa à saúde e a principal prioridade seria a melhoria dos serviços de saúde. A pesquisa evidencia que os problemas de saúde são vistos pelos brasileiros como superiores a questões ligadas à segurança, educação e trabalho, por exemplo.

## Os principais problemas do Brasil

Levantamento feito com 15.414 eleitores de todo o país

Percentual de respostas em porcentagem (%)\*



\* A soma é maior que 100% porque era permitido escolher até três opções  
Fonte: CNI (Confederação Nacional da Indústria)

## As prioridades para o Brasil para 2014

Levantamento feito com 15.414 eleitores de todo o país

Percentual de respostas em porcentagem (%)\*



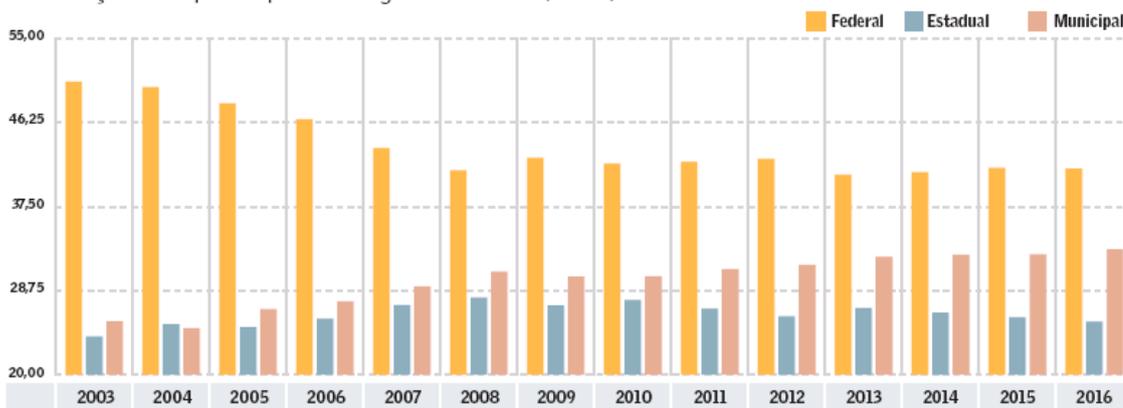
\* A soma é maior que 100% porque era permitido escolher até três opções  
Fonte: CNI (Confederação Nacional da Indústria)

Quando falamos em saúde, não podemos deixar de mencionar outro aspecto trazido pela Constituição Federal de 1988, que também acarretou implicações para a gestão de serviços da saúde. Estamos nos referindo à descentralização.

Como vimos na parte inicial desta apostila, o Estado é dividido entre a União, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal, cada qual com sua autonomia. Com a Constituição Federal de 1988, além da autonomia que tinham, os municípios passaram também a ter responsabilidades em algumas áreas, como a saúde.

## Orçamento da saúde

Distribuição dos aportes por esfera governamental (em %)



Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Sioops). Com elaboração de Universidade Harvard, Imperial College London e consultoria da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas)

Acontece que o Brasil é formado por vários municípios (5.570 atualmente) de diferentes tamanhos, populações e realidades distintas. Diante dessa realidade, muitos deles se encontravam e ainda se encontram em situações difíceis, pois não tinham/têm recursos humanos e financeiros necessários, apresentavam/apresentam dificuldade de acesso e uso de tecnologias, e, ainda, não contavam/contam com estrutura física adequada.

Para minimizar esses problemas, principalmente aqueles no âmbito da atenção secundária e terciária, muitos municípios optam pela composição de Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS), que consistem em espaços para a realização de ações conjuntas com o objetivo de resolver problemas comuns e também de maximizar os recursos físicos e financeiros existentes. Os consórcios são aglomerações de vários municípios na tentativa de resolver em conjunto os problemas que, sozinhos, não conseguem resolver.

De acordo com a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais:

Os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) consistem em uma iniciativa autônoma de municípios (geralmente) circunvizinhos que se associam para gerir e prover conjuntamente serviços referentes à promoção, proteção e recuperação da saúde de suas populações, promovendo um maior ordenamento na utilização dos recursos disponíveis. Consórcio é um importante instrumento para os planejamentos local e regional em saúde, e pode funcionar como uma instância de planejamento conjunto, no qual os diversos municípios utilizarão coletivamente serviços que só existem em um ou alguns dos entes federados.

Para ilustrarmos a representatividade dos CIS, em Minas Gerais temos 81 deles, que comportam mais de 800 dos 853 municípios mineiros. Esses municípios consorciados conseguem atender a cerca de 17 milhões de habitantes.

Apesar dos avanços mostrados e da capacidade dos CIS de lidar com os problemas em relação à gestão dos serviços de saúde por parte dos municípios, devemos ressaltar também as dificuldades encontradas pelos consórcios, que estão relacionadas a:

- comportamento individualista dos municípios;
- ausência de identidade regional;
- brigas político-partidárias entre os prefeitos ou desses com os governadores;
- falta de indução ou incentivo federativo por parte de outros governos (estadual e federal);
- gestão pública frágil;
- conflitos intergovernamentais;
- pouco destaque que o associativismo territorial ocupa na agenda pública brasileira.

Além de todas essas dificuldades, voltamos novamente a recordar a questão da heterogeneidade dos municípios brasileiros. Conforme apresentam Leite, Gomide e Silva (2001), os consórcios heterogêneos podem ser mais difíceis de serem implementados, tendo em vista que os municípios maiores (tomando por base a realidade econômica e social, por exemplo) podem predominar sobre os municípios menores.

Por municípios heterogêneos, podemos entender municípios desiguais, diferentes. Assim, conforme ressaltado em todos os tópicos até aqui discutidos sobre os problemas do Brasil, trazemos à tona novamente a questão da desigualdade regional, que se torna um entrave para toda e qualquer ação política governamental e com sérios reflexos para o desenvolvimento do país.

## B. ASSISTÊNCIA SOCIAL

A história da Assistência Social no Brasil não se difere muito do que vimos sobre a saúde. Nesse sentido, conforme iremos perceber, a atuação do Estado se manifesta de forma tardia.

No início do século XVIII, eram as instituições religiosas que se articulavam para auxiliar as pessoas em situações mais vulneráveis no Brasil – os órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados. No final do século XVIII e meados do século XIX, no entanto, as instituições religiosas, as Santas Casas de Misericórdia e os movimentos higienistas, que eram os auxílios médico-religiosos, faziam juntos esta função.

Somente no século XX, mais precisamente por volta de 1920, o Estado começou a se inserir nos assuntos relacionados à Assistência Social. Eram ações que não tinham regulamentações necessárias, sendo a atuação entendida como filantrópica.

As ações filantrópicas do Estado eram entendidas como caridade e benevolência, e não como ações que visavam à garantia do bem-estar da população.

Alguns anos depois, principalmente na Era Vargas, marcada entre outros fatores pela Constituição de 1934, é que o Estado começou a se preocupar de forma mais efetiva com as crianças e jovens. Nesse período, mais precisamente em 1938, foi criado também o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) - uma primeira forma de assistência social do Estado brasileiro.

O CNSS tinha o objetivo de realizar pesquisas sobre pessoas e famílias em situação de pobreza ou miséria; elaborar um plano de organização do serviço social em todo o Brasil; sugerir aos poderes públicos a criação e a melhoria de obras para o serviço social; delinear as instituições privadas para realizar os serviços sociais e estudar a situação das instituições para definir as subvenções nas quais o governo federal deveria auxiliar.

Em 1942, outra ação foi desenvolvida, porém também sem a devida regulamentação e tratamento do Estado como agente principal. Tratava-se da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Era presidida pelas primeiras damas da República e tinham a função de prestar assistência para a população não previdenciária, evitando calamidades, com ações pontuais e emergenciais.

No período marcado pelo Regime Militar, por volta dos anos 1960, começaram a serem criados serviços para atender às demandas ainda não atendidas pelo Estado, como: a criação de programas de habitação popular, os cursos profissionalizantes e as creches. Tais serviços, porém, não eram oferecidos diretamente pelo Estado, mas sim por movimentos comunitários e realizados com apoio de empresas privadas.



Assim como ocorreu na saúde, os anos 1970 e 1980 foram marcados por discussões e movimentos que fizeram pressão por soluções que pudessem atender à população. Diante disso, o Estado começou a criar iniciativas para interferir de forma direta e indireta em assuntos e ações relacionados à assistência social. Vários profissionais foram incorporados aos serviços públicos, como: assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e psiquiatras.

Ainda que de forma lenta, tais mudanças mostravam uma nova percepção da população, que passou a participar mais dos assuntos envolvendo a assistência social. Tal participação, aliada aos movimentos da época, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, que mais uma vez se mostrou importante para o desenvolvimento brasileiro.

Além de trazer a assistência social como um direito, a Constituição Federal, de 1988, tratou do termo *Seguridade Social*, que é composta pelo tripé que já comentamos: saúde, previdência social e assistência social. Além disso, trouxe para este campo as seguintes contribuições:

- a ampliação e extensão dos direitos sociais;
- a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção;
- a ampliação nos níveis de responsabilidade como princípio estruturante do sistema;
- a universalização do acesso aos serviços;
- a definição de patamares mínimos de qualidade dos serviços e benefícios sociais;
- maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais.

Confira o resumo desse processo histórico no Quadro 4.

**QUADRO 4: As organizações sociais por períodos históricos até 1999**

PERÍODO	TIPO DE ORGANIZAÇÃO	TIPO DE REGULAÇÃO
<b>Período Imperial até 1889</b>	Obras Pias	Religiosa: Testamentos, subscrições e auxílios provinciais (pela Junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império).
<b>Primeira República de 1889 até 1930</b>	Obras sociais: atendimento por especialidades para: - Crianças – asilos, orfanatos e internatos; - Velhos e inválidos – asilos - Alienados – hospícios - Mendigos – asilos - Doentes – sanatórios - Imigrantes – instituições de auxílio mútuo	Médico-religiosa: Auxílios provinciais (pela Junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império) Jurídica – 1º. Juízo de Menores no Rio de Janeiro – 1923; Código de Menores (Mello Matos) – 1927.

PERÍODO	TIPO DE ORGANIZAÇÃO	TIPO DE REGULAÇÃO
<b>Getulismo – 1930 a 1945</b>	<p>Instituições assistenciais: materno-infantil, proteção à infância, de educação, proteção a jovens, auxílios mútuos.</p> <p>Estatais: Departamentos de Assistência Social de São Paulo – 1935</p> <p>SAM – Serviço de Assistência ao Menor – 1941</p> <p>Centros Assistenciais Complementares</p> <p>Instituições fomentadas pelo Estado – LBA (1942); SENAI (1942).</p> <p>Instituições religiosas: protestantes, espíritas e evangélicas: albergues, centros de juventude, abrigos, instituições para deficientes físicos e mentais.</p>	<p>Estatal – Constituição Federal de 1934:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presidente da República: - contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcoólicas e embarcações;</li> <li>- Ministério da Educação – Criação do CNSS (01/07/38) – Subvenção Federal (regulamentação – 25/11/35-01/07/38).</li> </ul> <p>Constituição de 1937: reitera o CNSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplia regulamentação de subvenções</li> <li>- Isenção na aplicação de tetos mínimos de salário dos funcionários (1945/46) e de imposto de renda (1943)</li> </ul>
<b>Estado Democrático Populista de 1946 a 1964</b>	<p>Instituições criadas pelo Estado com o empresariado: Senac (1946) Sesc (1946) Sesi (1946)</p> <p>Movimentos Comunitários</p>	<p>Estatal:</p> <p>Complexificação da burocracia</p> <p>Registro Geral de Instituições (1951)</p> <p>Isenção da contribuição da cota patronal previdenciária (1959)</p> <p>Certificado de filantropia (1959)</p>
<b>Estado Autoritário de 1964 a 1988</b>	<p>Organizações sociais – influência do racionalismo técnico – vertente modernizadora do serviço social frente à reconceitualização (1964):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Funabem e Febem – 1964</li> <li>- Associações comunitárias</li> <li>- Sociedades Amigos de Bairro</li> <li>- Associações de Moradores</li> <li>- Renovação Pastoral</li> </ul> <p>Comunidades Eclesiais de Base</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CEBs</li> </ul>	<p>Estatal</p> <p>Assistência por convênios</p> <p>Isenção de impostos sobre importações (1965)</p>
<b>Transição Democrática 1985 - 1988</b>	<p>Organizações não-governamentais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Movimentos de defesa de direitos</li> <li>- Novos movimentos sociais</li> </ul>	

PERÍODO	TIPO DE ORGANIZAÇÃO	TIPO DE REGULAÇÃO
Estado Democrático 1988- 1999	Expansão de: - Conselhos setoriais - ONGs - Organizações civis - Centros de defesa de direitos - Fundações empresariais	Estatal: Constituição Federal de 1988 ECA- 1990 LOAS – 1993 Extinção da LBA/CBIA Extinção do CNSS Criação do CNAS Lei do Voluntariado – 1998 Lei da filantropia – 1998 Lei das organizações da Sociedade Civil de interesse Público e Termo de Parceria - 1999

Fonte: Silva e Silveira (2017)

A partir de 1988, também foram criadas novas regulamentações (leis, normas, programas) que puderam avançar com relação à proposta constitucional, como por exemplo:

- criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990);
- criação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993);
- aprovação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (previsto na lei federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social);
- substituição do CNSS pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (1993);
- criação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004);
- aprovação da Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB (2005 e 2012).

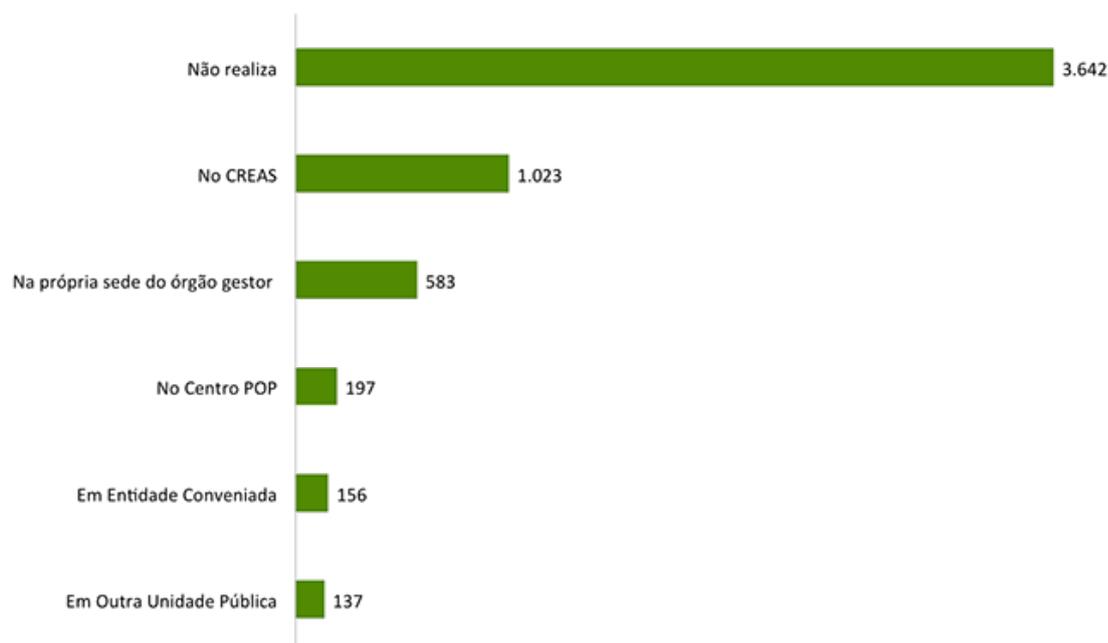
Além disso, assim como aconteceu na saúde, a descentralização do Estado, com novas funções para os estados-membros e, principalmente, para os municípios, culminou na definição de novas funções e estruturas de serviços de gestão mais descentralizada e participativa, como a criação de conselhos municipais.

Tal descentralização, apesar de tornar o processo mais participativo e democrático (fazendo com que as ações ficassem mais próximas da realidade), mostrou que os municípios estavam despreparados para assumir tal responsabilidade, principalmente pela falta de recursos. Sendo esses os fatores que desencadearam os seguintes problemas:

- a superposição de programas e projetos, ocasionando desperdício de recursos;
- as mudanças trazidas pela Constituição não puderam ser imediatas, principalmente pela resistência encontrada e pelo despreparo dos colaboradores públicos.

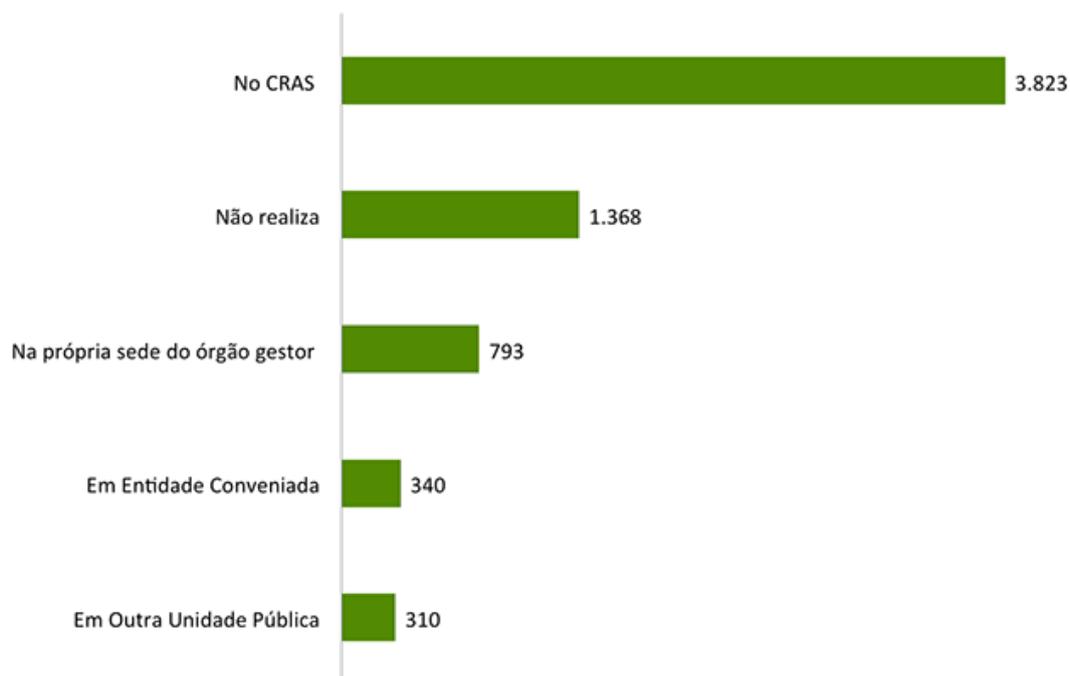
Nas figuras, a seguir, extraídas do [Ministério do Desenvolvimento Social \(MDS\)](#), vemos alguns exemplos de ações relacionadas à assistência social e à atuação dos municípios intervindo nos problemas.

### Quantidade de municípios, segundo oferta e local de oferta de serviço especializado para pessoas em situação de rua - Brasil, 2015



Nessa figura, vemos que, na oferta pelos municípios de serviço especializado para pessoas em situação de rua em 2015, 66,2% das cidades declararam não oferecer o serviço; 18,6% declararam oferecer no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); 10,6% na própria sede do órgão gestor, e apenas 3,6% declararam oferecer nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP).

### Quantidade de municípios segundo oferta e local de oferta de serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas - Brasil, 2015



Com relação à oferta de serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, 75,1% dos municípios declararam oferecer serviços, dos quais 69,5% declararam oferecer o serviço por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e 14,4% por meio do órgão gestor. Apesar disso, quase 25% dos municípios não realizavam este tipo de serviço.

### C. PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social foi um dos temas mais comentados ao longo de 2019, em especial pela tramitação da proposta do governo apresentada ao Congresso Nacional. Foi também tema recorrente na campanha eleitoral de 2018. Em termos gerais, chamou-se a atenção para o montante significativo de recursos financeiros que a previdência consumia do orçamento público: o chamado déficit.



A narrativa por trás da reforma da previdência, em 2019, foi construída basicamente a partir da redução desse gasto. Numa outra posição, os contrários à reforma acentuavam a necessidade de se refletir sobre a importância da proteção social promovida pela previdência social, bem como considerar as diferentes realidades de trabalho e condição de vida da população a partir das diferenças regionais e da diferença de renda. Além disso, solicitavam a abertura das contas para a verificação do déficit.

A previdência é, sem dúvida, um daqueles casos que foram amadurecidos institucionalmente ao longo da história, alterando-se no espaço (países) e no tempo. Recentemente, no Brasil, há um processo acelerado de envelhecimento da população, o que poderá acarretar uma proporção entre contribuintes e beneficiários que tornará o atual sistema muito oneroso, seja para quem contribui, seja para o Estado.

Além disso, há uma tendência de crescimento do gasto público previdenciário em relação ao PIB e ao orçamento público. Como registrado por Constanzi et al (2018), a despesa total com os regimes geral (RGPS) e próprio da União (desconsiderando os dos estados e municípios) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas) alcançou, em 2016, 10,6% do PIB, – o que se aproxima da metade (53,4%) da despesa primária da União.

Por outro lado, vários autores chamam a atenção para a utilização inadequada dos recursos constitucionalmente destinados para a seguridade social, inclusive a previdência, e a flutuação própria dos ciclos econômicos como fatores que impactam os indicadores dos gastos previdenciários. Botelho et al (2018) indicam expressamente que *“sob a visão constitucional, a seguridade social no Brasil é superavitária”*. Salvador (2017) demonstra o uso do orçamento para a seguridade social e para o pagamento das dívidas públicas.

No contexto polarizado em que se deu a apresentação e tramitação da proposta, pouco espaço houve para a reflexão e o debate, especialmente sobre a função social da previdência. É muito importante destacar que a previdência não surge do “desejo do ócio” (“vontade de ficar à toa”).

A ideia de haver um seguro social teve início no final do século XIX, no contexto de urbanização e trabalho precário. Diante das mazelas resultantes das flutuações de desemprego, da perda de capacidade de trabalho (por acidente, doença ou idade), houve a realização de intensas greves de trabalhadores.

A previdência social surgiu como uma necessidade de garantir a ordem social por meio da manutenção da renda quando da perda da capacidade laboral. Pode-se dizer, assim, que ela também tem um papel econômico relevante.

O primeiro sistema de proteção social desse tipo foi implementado na Alemanha de Bismarck. Os recursos eram geridos por “caixas”, da qual participava também o Estado. Outro modelo que influenciou fortemente a organização previdenciária no mundo foi o desenvolvido no Reino Unido, a partir do *Relatório Beveridge*, em referência ao legislador William Henry Beveridge.

Segundo sua proposta, o Estado deveria ser responsável por auxiliar o cidadão quando da sua impossibilidade de satisfazer necessidades básicas. A previdência, nesse sentido, é entendida como direito, e não como um seguro, sendo seu financiamento obtido por meio de contribuição de todos os cidadãos de modo solidário.

A previdência geralmente se fundamenta em duas formas de provisão de recursos: a repartição e a capitalização. Na repartição, os contribuintes são solidários e corresponsáveis pelos gastos com aposentadorias, pensões e outros benefícios. Por exemplo, um jovem trabalhador financia a aposentadoria de quem já trabalhou. Na forma de capitalização, os recursos restringem-se à capacidade de acumular reservas para o pagamento de benefícios futuros. Tal forma assemelha-se a um seguro social; isto é: há uma espécie de poupança ou reserva para ser utilizada em momentos de infortúnios futuros.

No Brasil, o sistema previdenciário já assumiu diferentes configurações. O regime das fases iniciais era de capitalização. No entanto, a partir de 1960, há alteração para o regime de repartição simples. Dentre os motivos está a incapacidade de o regime de capitalização sustentar as necessidades dos gastos com saúde (despesas médico-hospitalares), repasse insuficiente de responsabilidade da União e utilização indevida dos recursos da previdência, como o financiamento de obras públicas, por exemplo.

Ao longo da história, a Previdência Social já assumiu diferentes configurações

- **Criação das Caixas de Aposentadores e Pensões:** iniciou-se com a promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923, que legitimou a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Foi a primeira configuração previdenciária, possibilitando a existência de benefícios e de cobertura, mas que restringia a um pequeno grupo, sendo organizado por empresas e reforçando a diferença entre classes de trabalhadores.
- **Institutos de Aposentadorias e Pensões:** o período entre 1931 e 1945 foi marcado pela resposta à crise na década de 1930, gerando restrição aos benefícios e reorganização do sistema, sendo as CAPs agrupadas em institutos por categorial profissional: os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).
- Entre 1946 e 1963, houve uma elevação das despesas previdenciárias e a compreensão da previdência como direito social, logo como uma das responsabilidades do Estado de prover o bem-estar dos cidadãos. Nesse período, destaca-se a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), homogeneizando a legislação previdenciária dos institutos existentes.
- O período da ditadura militar (1964) até a promulgação da Constituição Federal, de 1988, foi caracterizado pela institucionalização de um sistema nacional de previdência, aumento dos benefícios e da cobertura. Todavia, o sistema não abrangia todos os cidadãos, reforçando a desigualdade entre eles. Nesse período, foi instituído o Sinpas (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), reunindo diferentes institutos.
- Desde a promulgação de 1988, houve a reconfiguração institucional a partir de fundamentos progressistas. Inaugurou-se o Sistema de Seguridade Social, formado pelos subsistemas assistência social, previdência social e saúde. O entendimento da previdência como direito social se consolidou institucionalmente. Não obstante, um conjunto de reformas subsequentes (1998, 2003, 2005, 2019) passaram a desconfigurar essa perspectiva, aproximando o seu funcionamento da preocupada com o equilíbrio fiscal

Atualmente, a Previdência Social organiza-se em três estruturas ou regimes:

- **Regime Geral de Previdência Social (RGPS):** é o regime ao qual se vinculam, obrigatoriamente, todos que exercem atividade laboral remunerada e contratual. Aqueles que não possuem vínculo empregatício podem vincular-se a ele de modo facultativo, como as donas de casa, por exemplo. A gestão é de responsabilidade da União, adota-se o sistema de repartição simples e é financiado pela contribuição de empregadores e empregados e por toda a população, por meio de impostos diretos e indiretos.

- **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS):** são dirigidos para a proteção social dos servidores públicos, e seus familiares, titulares de cargos efetivos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, em casos de invalidez, temporária ou permanente da capacidade laboral, morte e doença. Todavia, a criação do RPPS é facultativa para o ente federativo. Caso o município ou estado não institua o regime próprio, os servidores deverão ser vinculados ao RGPS.
- **Regime de Previdência Completa (RPC):** esse regime é constituído por dois tipos de entidades: a) entidades fechadas de previdência complementar (oferecida por associações ou empresas e destinadas a seus membros); b) entidades abertas de previdência complementar (constituídas como planos de capitalização oferecidos por instituições financeiras).



Para se aprofundar mais sobre o tema:

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira:** Uma História de Desconstrução e de Saques. Mauad Editora Ltda, 2019.  
 SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.  
 CONSTANZI, R.N. et al Reforma da previdência social. In: DE NEGRI, João Alberto Organizador; ARAÚJO, Bruno César Organizador; BACELETTE, Ricardo Organizador. **Desafios da nação:** artigos de apoio, volume 1. 2018.

A Previdência Social foi objeto de reformulação no ano de 2019. As mudanças foram amplas e houve pouco debate com a sociedade, mesmo com estudiosos e profissionais da área de previdência. Os documentos que a justificaram chegaram a ser colocados sob sigilo. A ênfase da perspectiva financeira é incoerente com a perspectiva social para a qual a previdência existe.



A existência ou o tamanho do déficit da previdência é tema controverso, pois depende da base de cálculo utilizada. A Constituição, por sua vez, é clara no que concerne à forma de financiamento da seguridade social, não deixando dúvidas se este não depende apenas da arrecadação previdenciária. Sabe-se que existe um problema estrutural do sistema, pois é dependente de uma determinada dinâmica populacional que tem mudado rapidamente no mundo em geral e, particularmente, no Brasil.

Assim, com o envelhecimento da população, tem gerado uma pressão de financiamento. Verdade também que o aquecimento da economia e crescimento do mercado formal de trabalho tendem a sustentar por um tempo o esforço financeiro. Assim pode-se dizer que é mais provável que a crise esteja gerando pressão sobre o financiamento do que o contrário. Obviamente, distorções e privilégios de determinados grupos devem ser revistos por uma questão de justiça social, mas não foi isso que se viu na proposta do governo. Além disso, após mudanças no Congresso, é provável que a “questão” previdenciária volte à pauta econômica e pública em pouco tempo.

A reforma da previdência pode ser um exemplo de um resultado da falta de reflexão sobre problemas públicos relevantes e da dificuldade de diálogo derivado do contexto polarizado atual.

#### D. EDUCAÇÃO

Educação é a atividade que visa ao desenvolvimento humano; isto é, dar condições para que cada pessoa consiga compreender o mundo (natural e social) e escolher como agir. A sociedade contemporânea se caracteriza por processos de geração, armazenamento, processamento e difusão da informação. É informação para gerar informação. Se em contextos menos dinâmicos a educação sempre foi fundamental, atualmente é ainda mais (se é que seja possível...).

A questão da educação, especialmente no Brasil, é tão complexa que, apesar de sua importância, decidiu-se apenas apresentar o quão grave é.

A seguir são apresentados alguns [dados levantados pelo IBGE](#):

- Estima-se que a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, em 2018, foi de 6,8% (11,3 milhões de analfabetos). É muita gente!
- Dentre os homens, a taxa de analfabetismo é de 7% e 6,6% entre as mulheres; 9,1% das pessoas pretas ou pardas, mais que o dobro da observada entre as pessoas brancas (3,9%)
- Menos da metade das pessoas (46,7%) de 25 anos ou mais de idade finalizaram a educação básica obrigatória (o ensino médio).
- No ensino médio, 30,7% dos estudantes estão defasados em relação à idade/série ou nem frequentam a escola.
- 23% dos jovens entre 15 e 29 anos (11,2 milhões) estão fora da escola (não estudam), do mercado de trabalho (não trabalham) e também fora de programas de qualificação. É um grupo muito preocupante dos "nem-nem".

Em 2018, foi aplicada a avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), um exame internacional que permite a comparação da qualidade da educação, com o público adolescente na faixa etária de 15 anos a 16 anos. Participaram estudantes de escolas públicas e privadas e urbanas e rurais, possibilitando uma visão ampla da educação.

As competências avaliadas são nas áreas de texto, matemática e ciências. O nível básico foi atingido por metade dos estudantes brasileiros na leitura e compreensão de textos, menos da metade em ciências e apenas um terço em matemática.

Foram pesquisadas também algumas condições da educação brasileira. Alguns dados reforçam a ideia que a educação não se restringe à atividade ensino-aprendizagem, mas envolvem todo o ambiente escolar. Por exemplo, 41% dos estudantes relataram ser frequente a necessidade de o professor esperar um longo período para a turma acalmar e fazer silêncio (contra a média de 26% da OCDE) e 25% informaram sentir solitário na escola (contra 16% da média internacional).

Além desses problemas, ainda existem desafios de incluir pessoas com necessidades especiais, os casos de violência contra professores, bullying ...

A educação no país está estruturada num sistema educacional brasileiro que se fundamenta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB (Lei n. 9.394, de 20.12.1996), e pode ser visualizada da seguinte forma:

**QUADRO 1: Estrutura atual do sistema educacional brasileiro**

NÍVEIS E SUBDIVISÕES		DURAÇÃO (ANOS)	FAIXA ETÁRIA	
Educação básica	Educação Infantil	Creche	4	0 a 3 anos
		Pré-escola	3	4 a 6 anos
	Ensino Fundamental (obrigatório)		8	7 a 14 anos
	Ensino médio		3	15 a 17 anos
Educação superior	Cursos por área		variável	Acima de 17 anos

Fonte: (Lei n. 9.394, de 20.12.1996)

A educação básica (até o ensino médio) pode ser oferecida por meio do ensino regular, da educação especial (nos casos de pessoas com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento ou superdotação) ou educação de jovens e adultos (EJA). Esta estrutura deve ser dinamizada por meio da colaboração entre os entes federativos: cabe aos municípios a competência prioritária pela educação básica e educação infantil; aos estados e distrito federal o ensino fundamental e médio. Ao governo federal cabe o auxílio financeiro e a coordenação do sistema de educação superior.



Para saber mais:

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbete sistema educacional brasileiro**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <https://www.educabrazil.com.br/sistema-educacional-brasileiro/>  
David, C. M., Silva, H. M. G., Ribeiro, R., & Lemes, S. S. (Orgs.). **Desafios contemporâneos da educação**. Cultura Acadêmica. São Paulo, SP: 2015.

## CONCLUSÕES

A segunda parte desta apostila apresentou algumas questões públicas relacionadas com o contexto contemporâneo. Mas é claro que os problemas contemporâneos não se restringem aos temas abordados. E claramente não cabe num livro toda a complexidade social. A intenção é, como dito no início, favorecer a reflexão sobre a realidade. A dificuldade de se encontrar uma solução definitiva não deve afastar o esforço para tratar os problemas. Ao contrário; por ser complexa, a reflexão e o esforço contínuo devem existir de modo sistemático.

A lista de questões contemporâneas é enorme! A seguir, pretendemos indicar alguns outros aspectos que podem ser pesquisados e discutidos.

- **Questão urbana:** a população mundial mora em cidades, que são cada vez maiores. Hoje existem cerca de 10 megacidades, aquelas com mais de 10 milhões de habitantes. Isso equivale a 250 estádios lotados. No Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, 84,72% das pessoas vivem em áreas urbanas. Além disso, as pessoas têm necessidades diferentes: crianças vão para as escolas, os adultos trabalham, uns visitam outros, alguns possuem necessidades especiais, e por aí vai. E as pessoas vivem nas cidades, isto é: trabalham, visitam pessoas, comem, precisam de atendimento médico, compram, se divertem... Daí aparecem elementos, como a mobilidade urbana, a distribuição de serviços públicos, a construção de áreas de lazer, saneamento básico e coleta de lixo, segurança, habitação...
- **Desigualdade social:** as pessoas são diferentes, mas não são desiguais. Ou não deveriam. O que isso quer dizer? Uma pessoa não pode ter menos acesso a direitos e oportunidades por suas condições de renda, cor, gênero ou qualquer outra característica. Por exemplo, na distribuição dos rendimentos, a ordem dos grupos por gênero e raça ou cor é a seguinte: homens brancos, mulheres brancas, homens pretos ou pardos e mulheres pretas ou pardas, as quais recebem menos da metade (44,4%) do primeiro grupo (PNAD 2018). E esta diferença existe mesmo em grupos com mesmo nível de instrução. Um [estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \(IBGE\)](#) indica como o Brasil é um país de desigualdades.

Outros dados são apresentados a seguir:

- \* o rendimento médio mensal das pessoas ocupadas brancas foi 73,9% superior ao das pretas ou pardas.
- \* pessoas pretas ou pardas representam 55,8% da população e 54,9% da força de trabalho, mas apenas 29,9% ocupam os cargos de gerência.
- \* Nos maiores municípios brasileiros, São Paulo e Rio de Janeiro, uma pessoa preta ou parda tem o dobro de chance de morar numa “favela” (aglomerado subnormal) do que as pessoas brancas.

A lista pode crescer quase indefinidamente e incluir, dentre outros:

- Questões ambientais;
- Violência;
- Questões relativas à criança e adolescência;
- Tráfico de drogas;
- Segurança alimentar;
- Segurança nacional;
- ...

Esperamos ter instigado a reflexão e o debate. Como visto, as questões públicas não são simples e lineares, mas têm muitos elementos e podem ser abordadas sob diferentes perspectivas. Os diferentes olhares podem não indicar extremos ou pontos de vistas antagônicos em que a solução poderia ser um consenso morno de meio termo. As opiniões podem ser vistas como polos (tese e antítese), a partir das quais o conhecimento é ampliado e as soluções podem provir de uma síntese mais rica, ainda que temporária.



É importante lembrar que o Estado não se restringe ao governo, mas provém do acordo dos cidadãos que vivem em determinado território. Logo as questões indicadas aqui e outras mais estão relacionadas com cada um. Não se trata de cada um tentar resolver o problema ou esperar uma salvação heroica. A democracia é um caminho para a solução desses problemas que podem ser por vias representativas, comunitárias e também individuais.

A via do voto nas eleições é muito importante. Quais as questões que devem ser debatidas pelos representantes no Legislativo e no Executivo? Qual a perspectiva que os candidatos possuem e indicam como solução?

Há também a possibilidade de interferir diretamente na realidade por meio de associações e ações coletivas, participando de conselhos e organizações da sociedade civil. Dentre as questões públicas, qual eu posso contribuir mais efetivamente? Existe uma associação que trata a questão, como catadores de material reciclável ou creches comunitárias?

Por fim, há o nível individual: o modo de vida de cada um interfere na sociedade. Os pais e mães podem participar das escolas, separar o material reciclável, ter e difundir hábitos de vida saudável...

Enfim, as questões públicas não são alheias a cada um, mas inerentes à vida em sociedade e um passo ao estudar sobre elas é um bom começo. Continue!

## Referências

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543–1568, 2013.

AMARAL, S. M. S.; BLATT, C. R. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: Impacto no desabastecimento e no custo. **Revista de Saude Publica**, v. 45, n. 4, p. 799–801, 2011.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado**. Globo Livros, 2008.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

BRASIL. Constituição Federal, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em nov. 2019.

BRAVO, Maria Inês Souza et al. Política de saúde no Brasil. **Serviço social e saúde**, v. 3, p. 88-110, 2006.

CARVALHO, G. A saúde pública no Brasil. **Estudos avançados**, v. 27, n. 78, p. 7-26, 2013.

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 20, p. 52–88, 2012.

DENHARDT, R. B. Teorias de Administração Pública. São Paulo: **Cengage Learning**, 2012.

DIAS, P. H. R. Novo serviço público no Brasil: um estudo do orçamento participativo em Porto Alegre. **Revista da FAE**, v. 19, n. 1, p. 34-47, 2016.

ESCORSIM, S. M. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. **Revista espaço acadêmico**, v. 86, p.86-96, 2008.

FINKELMAN, J. **Caminhos da saúde pública no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2002.

LAJÚS, M. L. S. A política pública de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social-SUAS. **Revista Cadernos do Ceom**, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2009.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. Cortez Editora, 2001.

MEZZADRI, F. M. Políticas públicas para o esporte e lazer: teorias e conceitos. **Esporte, Lazer e Políticas Públicas na Região dos Lagos**, p. 89-102, 2011.

NOB-SUAS. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-deimprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: nov. 2019.

NOB-SUAS. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.cib.pr.gov.br/arquivos/File/CIBPR/material/NOB\\_SUAS\\_2012.pdf](http://www.cib.pr.gov.br/arquivos/File/CIBPR/material/NOB_SUAS_2012.pdf)>. Acesso em: nov. 2019.

PALUDO, A. V. **Administração pública**. Elsevier, 2016.

PEREIRA, F. N.; ALLEDI FILHO, C.; QUELHAS, O.; BONINA, N.; VIEIRA, J.; MARQUES, V. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, v. 38, n. 7, 2016.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (organizadores). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2a ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. 316p.

PEREIRA, L. D. Políticas públicas de assistência social brasileira: avanços, limites e desafios. **X Encontro de Geógrafos da América Latina**, v. 26, 2009.

PNAS – **Política Nacional de Assistência Social**. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: nov. 2019.

RENOVATO, R. D.; BAGNATO, M. H. S. O serviço especial de saúde pública e suas ações de educação sanitária nas escolas primárias (1942-1960). **Educar em Revista**, n. 2, p. 277-290, 2010.

SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SANTANA, E. P.; SILVA, J. A. S.; SILVA, V. S. Histórico Da Política De Assistência Social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais. In: **VI Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luiz do Maranhão, Maranhão, Brasil, 2013.

SANTOS, P. M.; SELIG, P. M. Indicators for the new public service: a bibliometric and systemic analysis. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 19, n. 3, p. 82-97, 2014.

SILVA, J. N.; SILVEIRA, S. F. R. A história da assistência social no Brasil: contextualização e modelos de análise de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas e Segurança Social**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 179-202, 2017

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007.

TEIXEIRA, C. F.; SOUZA, L. E. P. F.; PAIM, J. S. Sistema Único de Saúde (SUS): a difícil construção de um sistema universal na sociedade brasileira. In: Paim JS, Almeida-Filho N, organizadores. **Saúde coletiva: teoria e prática**. 1a ed. Rio de Janeiro: Medbook; 2014. p. 121-138.



