

# Ciências Sociais Aplicadas:

## Organizações, Inovações e Sustentabilidade

**Luciana Pavowski Franco Silvestre**  
(Organizadora)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2020

# Ciências Sociais Aplicadas:

## Organizações, Inovações e Sustentabilidade

**Luciana Pavowski Franco Silvestre**  
(Organizadora)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2020

### **Editora Chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

### **Assistentes Editoriais**

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

### **Bibliotecária**

Janaina Ramos

### **Projeto Gráfico e Diagramação**

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremona

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

### **Imagens da Capa**

Shutterstock

### **Edição de Arte**

Luiza Alves Batista

### **Revisão**

Os Autores

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena

Editora pelos autores.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

### **Conselho Editorial**

#### **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Ciências Agrárias e Multidisciplinar**

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano  
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia  
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

## **Ciências Biológicas e da Saúde**

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília  
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás  
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília  
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina  
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco  
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá  
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino  
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

## **Ciências Exatas e da Terra e Engenharias**

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto  
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás  
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

### **Linguística, Letras e Artes**

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará  
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná  
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará  
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

### **Conselho Técnico Científico**

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo  
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza  
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba  
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí  
Prof. Me. Alexsandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional  
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Profª Ma. Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa  
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico  
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia  
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais  
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco  
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar  
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos  
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo  
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas  
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará  
Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília  
Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa  
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia  
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases  
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina  
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil  
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita  
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás  
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí  
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora  
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo  
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária  
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás  
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina  
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza  
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia  
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz – University of Miami and Miami Dade College  
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará  
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social  
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe  
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay  
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco  
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás  
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis  
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR  
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará  
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ  
Profª Drª Lúvia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe  
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados  
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná  
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos  
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior

Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará

Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal

Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba

Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão

Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo

Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana

Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí

Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo

Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista



**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira  
**Bibliotecária:** Janaina Ramos  
**Diagramação:** Luiza Alves Batista  
**Correção:** Giovanna Sandrini de Azevedo  
**Edição de Arte:** Luiza Alves Batista  
**Revisão:** Os Autores  
**Organizadora:** Luciana Pavowski Franco Silvestre

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

C569 Ciências sociais aplicadas: organizações, inovações e sustentabilidade / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2020.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5706-556-3

DOI 10.22533/at.ed.563201711

1. Ciências Sociais. 2. Organizações. 3. Inovações. 4. Sustentabilidade. I. Silvestre, Luciana Pavowski Franco (Organizadora). II. Título.

CDD 301

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

**Atena Editora**

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos.

## APRESENTAÇÃO

A Atena Editora apresenta o e-book “Ciências Sociais Aplicadas: Organizações, inovações e sustentabilidade”, são ao todo trinta e seis artigos dispostos em dois volumes.

As pesquisas apresentadas congregam esforços de análises e reflexões relevantes sobre a sociedade contemporânea, especialmente no que se refere as relações conflituosas entre inovação e sustentabilidade e a busca de estratégias para resolução destes conflitos.

Os artigos que compõem o volume 1 possibilitam ao leitor o acesso pesquisas relacionadas às políticas públicas, relações políticas, questões de gênero, capital, renda e processos organizacionais. Os temas são abordados a partir de categorias de análise relevantes para a compreensão das relações que permeiam a sociedade brasileira, como a cordialidade, o patrimonialismo e a representatividade.

Ainda no volume 1, destaca-se que os temas são tratados de forma a considerar a importância e impactos da democracia ou da fragilidade desta diante da falta de representatividade, possibilidades de participação e tomada de decisão. Sendo considerado nestes aspectos as disputas de classe e reconhecendo-se os impactos diretos para as questões de gênero, raciais, de acessibilidade, mobilidade e exclusão financeira.

As pesquisas apresentadas no volume 2 do e-book estão vinculadas a duas temáticas centrais, o primeiro é sustentabilidade e meio ambiente, com estudos que tratam sobre a relação da temática com a produção do lixo, o consumo, práticas sustentáveis, processos participativos, tomadas de decisão e comunidades tradicionais. Por outro viés, a temática sustentabilidade e meio ambiente é também analisada a partir da responsabilidade social diante das problemáticas apresentadas pelo agronegócio e sistema empresarial e impactos destes para o meio ambiente.

Para finalizar, são apresentados artigos que contribuem para a reflexão sobre a relação entre inovação e sustentabilidade em processos educacionais através do uso de bibliotecas, contações de histórias, alfabetização digital e funções de linguagem.

Com temática contemporânea e imprescindível para as relações estabelecidas nos diferentes aspectos da vida social, espera-se com os artigos apresentados contribuir para o reconhecimento de desafios e estratégias construídas coletivamente, bem como, para novas análises da temática e com diferentes perspectivas teóricas.

Boa leitura a todos e a todas.

Luciana Pavowski Franco Silvestre

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1..... 1**

REALIDADE AUMENTADA EM BIBLIOTECAS : DISCUSSÃO DA SUA INCORPORAÇÃO EM BIBLIOTECAS

David Vernon Vieira

DOI 10.22533/at.ed.5632017111

### **CAPÍTULO 2..... 7**

A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA ENTRE A RACIONALIZAÇÃO E O PATRIMONIALISMO

Renato Somberg Pfeffer

DOI 10.22533/at.ed.5632017112

### **CAPÍTULO 3..... 19**

PERFIL DE PREMATURIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DO ESPÍRITO SANTO: CONTRIBUIÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE SAÚDE

Daniel Rocha Ramos

Luara Ramos Rodrigues

Paula Campos Perim

Antônio Chambô Filho

Janine Pereira da Silva

DOI 10.22533/at.ed.5632017113

### **CAPÍTULO 4..... 29**

ANÁLISE DA ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE URBANA NOS DESLOCAMENTOS A PÉ: AFERIÇÃO DAS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA E AUTONOMIA DO PASSEIO PÚBLICO EM QUATRO CIDADES PAULISTAS

Cristiane Kröhling Pinheiro Borges Bernardi

Camila Moreno de Camargo

Maria Karoline Souza Garcia

Ana Paula Sylvestre Roldão

Priscila Kauana Barelli Forcel

DOI 10.22533/at.ed.5632017114

### **CAPÍTULO 5..... 45**

INTERFACE DA COMUNICAÇÃO COM AS CIÊNCIAS SOCIAIS: UM ESTUDO DOS PROCESSOS DA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

Daiana de Medeiros Brandão

DOI 10.22533/at.ed.5632017115

### **CAPÍTULO 6..... 59**

“CORDIALIDADE DO BRASILEIRO” NO SÉCULO XXI: ACIRRAMENTO DOS DISCURSOS NOS CAMPOS DE PODER POLÍTICO E IDEOLÓGICO- FRAGMENTAÇÕES NEGATIVAS? O ECO...

Ednaldo Emílio Ferraz

DOI 10.22533/at.ed.5632017116

<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>67</b>
JORNALISMO E QUESTÃO RACIAL: UMA REFLEXÃO SOBRE (FALTA DE) REPRESENTATIVIDADE E SEUS DESDOBRAMENTOS	
Aline da Silva Novaes	
Marcos Vinícius Aragão Furtado	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5632017117</b>	
<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>77</b>
“FÁTIMA DO PT”: RAREFAÇÃO DO SUJEITO E ANÁLISE DO DISCURSO DA COBERTURA DO BLOG DO BG SOBRE A GOVERNADORA FÁTIMA BEZERRA	
Daniel Dantas Lemos	
Lucas Oliveira de Medeiros	
Yasmin Alves Farias Maia de Medeiros	
Maria Ylanna Pires Bezerra	
Rayane Fernandes da Silva	
Victória Zilmara Alves	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5632017118</b>	
<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>89</b>
CARTOGRAFIA HISTORIOGRÁFICAS DAS FRONTEIRAS NACIONAIS E AS PRÁTICAS GUARANI	
Clovis Antonio Brighenti	
Rafael Fonseca Gomes Dantas de Melo	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5632017119</b>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>103</b>
DIFERENÇAS SALARIAIS E DISCRMINAÇÃO POR GÊNERO E COR NA REGIÃO NORTE DO BRASIL	
Maylisson Rodrigo Fonseca	
Davi Winder Catelan	
Matheus Demambre Bacchi	
Priscila Akimi Hayashi	
Katy Maia	
<b>DOI 10.22533/at.ed.56320171110</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>117</b>
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA DIRIGIDA À MULHER: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA REALIDADE BRASILEIRA	
Mariana Ferrão Bittencourt	
Sílvia Moreira Trugilho	
<b>DOI 10.22533/at.ed.56320171111</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>127</b>
MÃES NO CÁRCERE: UMA ANÁLISE ACERCA DO HABEAS CORPUS 143.641	
Lorena Monteiro Silva	
Letícia Francielly Farias Ferreira	
Mayara Toledo da Silva	

DOI 10.22533/at.ed.56320171112

**CAPÍTULO 13..... 130**

EXCLUSIÓN FINANCIERA, USO DE FUENTES NO FORMALES DE FINANCIAMIENTO E INFORMALIDAD EN LOS COMERCIANTES MAYORISTAS DE COLOMBIA. EL CASO DE CORABASTOS

Carlos Julio Moreno  
Sindy Carolina Díaz Perdomo  
Cristian Orlando Avila Quiñones

DOI 10.22533/at.ed.56320171113

**CAPÍTULO 14..... 147**

ILEGALIDADES NA TAXAÇÃO DE EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS NO CENTRO-OESTE BRASILEIRO

Silvana Potrich Cescon  
João Porto Silvério Junior

DOI 10.22533/at.ed.56320171114

**CAPÍTULO 15..... 153**

PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO TESTE HOUSE-TREE-PERSON (HTP) NO PROCESSO SELETIVO DE UMA EMPRESA PETROLÍFERA

Letícia Martins Ribeiro Candido  
Ana Karolina Sousa Leite  
Verilânia Alves da Mata

DOI 10.22533/at.ed.56320171115

**CAPÍTULO 16..... 171**

COOPERATIVISMO: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E SOCIAIS

Neiva Feuser Capponi  
André Fernando Hein  
Lígia Fiedler  
Marines Luiza Guerra Dotto  
Milena Bortoleti Ewerling

DOI 10.22533/at.ed.56320171116

**CAPÍTULO 17..... 181**

FEIRA DE NOVOS NEGÓCIOS: INOVAÇÃO E CRIATIVIDADE EM AÇÃO

Márcia Célia Galinski Kumschlies

DOI 10.22533/at.ed.56320171117

**CAPÍTULO 18..... 191**

PSYCHOLOGICAL SAFETY: DISCUSSIONS ON THE MEANING AND IMPLICATIONS IN ORGANIZATIONAL PRACTICES

Pérola Cavalcante Dourado  
Adriana Souza D'Almeida

DOI 10.22533/at.ed.56320171118

<b>CAPÍTULO 19.....</b>	<b>200</b>
A IDEOLOGIA E AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS: APROXIMAÇÕES E DIVERGÊNCIAS Gisele Ferreira Kravicz DOI 10.22533/at.ed.56320171119	
<b>SOBRE A ORGANIZADORA.....</b>	<b>209</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO.....</b>	<b>210</b>

# CAPÍTULO 2

## A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA ENTRE A RACIONALIZAÇÃO E O PATRIMONIALISMO

Data de aceite: 01/11/2020

Data de submissão: 01/09/2020

**Renato Somberg Pfeffer**

Fundação João Pinheiro de Minas Gerais,  
Diretoria de Políticas Públicas  
Belo Horizonte – Minas Gerais  
<http://lattes.cnpq.br/2036877945969773>

**RESUMO:** O objetivo do artigo é refletir acerca das relações entre o sistema de Previdência Social brasileiro e o patrimonialismo. Para o desenvolvimento do trabalho foi realizada uma revisão bibliográfica com consulta a autores que se dedicam aos temas modernização e democratização da administração pública. A pesquisa, portanto, possui um caráter teórico e qualitativo. A hipótese que norteia o presente texto assenta-se na ideia de que o patrimonialismo do sistema de Previdência Social foi desafiado e resistiu às reformas administrativas do Estado brasileiro. A resistência das práticas patrimonialistas pode ser compreendida pelo modelo intervencionista adotado pelo Estado que tentou modificar a realidade social de forma autoritária e, por isso, foi incapaz de eliminar a exclusão social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Previdência Social, Modernização, Patrimonialismo.

### RATIONALIZATION AND PATRIMONIALISM IN THE BRAZILIAN SOCIAL SECURITY

**ABSTRACT:** The objective of the article is to reflect on the relations between the Brazilian Social Security system and the patrimonialism. For the development of this work was performed a literature review with queries the authors who dedicate themselves to the themes of modernization and democratization in public administration. The research has a theoretical and qualitative character. The hypothesis that guides the present text is based on the idea that the patrimonialism of the Social Security system was challenged and resisted by the administrative reforms of the Brazilian State. The resistance of patrimonial practices can be understood by the interventionist model adopted by the State that attempted to modify social reality in an authoritarian way and was unable to eliminate social exclusion.

**KEYWORDS:** Social Security, Modernization, Patrimonialism.

### 1 | INTRODUÇÃO

A Revolução burguesa no Brasil foi caracterizada por Fernandes (1975) como um processo de transição incompleto e inconcluso do fenômeno patrimonialista para o modelo burocrático legal. Os marcos legais dessa tentativa frustrada de transição seriam as reformas administrativas de 1937 (implantação do DASP), 1967 (Decreto-Lei nº 200/67)



e 1985 (Reforma Bresser). A hipótese que norteia o presente texto assenta-se na ideia de que o patrimonialismo foi desafiado por essas reformas, mas resistiu nas entrelinhas da Administração Pública. No caso da assistência social, e mais especificamente na Previdência Social, a resistência das práticas patrimonialistas pode ser compreendida pelo modelo intervencionista adotado pelo Estado que tentou ao longo do século XX modificar a realidade social de forma autoritária e, por isso, foi incapaz de eliminar a exclusão social.

Nos últimos trinta anos, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) objetivaram consolidar a assistência social como direito do cidadão no Brasil, no entanto, tal esforço tem encontrado um desafio fundamental para sua efetivação: a superação das práticas clientelistas históricas na área da assistência social. As relações sociais e políticas e sociais estabelecidas na origem do Estado brasileiro se fundaram no clientelismo que, por sua vez, é sustentado por um tipo de dominação patrimonialista. É na história brasileira que se deve procurar os elementos para permanência e adaptações desse fenômeno. O problema fundamental enfrentado pela administração pública é se o direito à assistência social conseguirá superar as práticas patrimonialistas, especialmente, a partir dos ideais contidos na constituição de 1988.

Tendo esse contexto em vista, o presente artigo objetiva realizar reflexões históricas acerca das relações entre o sistema de Previdência Social e o patrimonialismo. Para o desenvolvimento desse trabalho foi realizada uma revisão bibliográfica com consulta a autores que se dedicam aos temas Formação do Estado brasileiro; História da Administração Pública e Direito Administrativo, História da política da assistência social no Brasil, enfatizando os aspectos patrimonialismo e conservadorismo versus modernização e democratização. A pesquisa, portanto, possui um caráter teórico e qualitativo.

O texto se inicia com uma análise da resistência das práticas patrimonialistas frente às tentativas de racionalização do Estado brasileiro ao longo do século XX seguido de uma síntese das duas principais interpretações weberianas sobre o patrimonialismo brasileiro: o institucional ou estatal versus o societal. Os apartados seguintes discutem do ponto de vista da evolução histórica a resistência do patrimonialismo na assistência social brasileira, especificamente na Previdência Social, à luz das interpretações weberianas.

## **2 | RACIONALIZAÇÃO E PATIMONIALISMO NO ESTADO BRASILEIRO**

No Brasil, o primeiro modelo estruturado de administração pública burocrática emerge nos anos de 1930, na era Vargas. Até então, predominava no país o patrimonialismo que convivia com esporádicas tentativas de racionalização. O modelo burocrático se consolida em um cenário em que o Estado assume o papel decisivo intervindo no setor produtivo de bens e serviços, centralizando e isolando a economia do país para o desenvolvimento do mercado interno, como reação à crise de 1929. Além das medidas de cunho saneador

das finanças públicas, Vargas deu início ao processo de modernização da administração pública, optando pela adoção de um modelo pautado na racionalização, com o controle minucioso das atividades-meio e meritocracia.

Com o objetivo de implementar a reforma administrativa foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1936, orientado para a centralização e reorganização da administração pública, para a definição de uma política de gestão de pessoas baseada no mérito profissional e para a racionalização dos métodos, procedimentos e processos administrativos, com inspiração no modelo Weberiano de burocracia (LUSTOSA, 2008). Com a implantação da burocracia pressupunha-se que ocorreria o fim das práticas patrimonialista e a substituição dessas pela eficiência administrativa. No entanto, de acordo com Bresser (1996), a burocracia se demonstrou lenta, cara, autorreferida e pouco orientada para o atendimento das demandas aos cidadãos. Tendo em vista as inadequações desse modelo, a administração burocrática passou por sucessivas tentativas de reforma.

Após o golpe militar em 1964, surgiram novas demandas políticas e a formação de alianças entre a burguesia nacional e tecnocracia estatal. Nesse contexto é que se propõe a reforma operada pelo Decreto-Lei n. 200/67, como uma resposta às demandas dos grupos próximos ao regime militar, sendo essa reforma considerada como o primeiro momento de administração gerencial no Brasil ao adotar procedimentos gerenciais típicos do setor privado. O decreto-lei de 1967 se encarregou de realizar a descentralização administrativa funcional, mediante a transferência de atividades da administração direta para a administração indireta, objetivando um maior dinamismo operacional. Entretanto, as reformas executadas por esse decreto não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido por meio da opção oportunista de não se desenvolver carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo-se contratar os escalões superiores por intermédio das empresas estatais, tornando facultativa a realização de concursos públicos.

Em 1988 com a promulgação da Constituição Federal as ações rumo a uma administração pública gerencial são, entretanto, paralisadas. Com o propósito de reduzir as disparidades existentes entre a administração pública direta e a indireta, a Carta Magna de 1988 eliminou a flexibilidade da administração descentralizada, criando mecanismos de controle que impactaram, em especial, às políticas de gestão de pessoal. Segundo Lustosa (2008), com a ampliação do regime jurídico único a todos os servidores públicos, milhares de empregados celetistas se tornaram estatutários e a institucionalização de vantagens e benefícios proporcionaram um crescimento vegetativo desfavorável às contas públicas.

Com a posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a reforma administrativa é, então, retomada. Com o objetivo de redefinir a atuação do Estado na administração pública, com vistas à integração competitiva do país na economia mundial, é criado o Ministério da Administração Pública Federal e Reforma do Estado – MARE e apresentado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae. Esse

projeto, porém, se mostrou inexecutável e, diante disso, o MARE se volta para as mudanças constitucionais necessárias para a adoção da administração gerencial. A reforma gerencial de 1995 encetada por Bresser Pereira acabou se resumindo às privatizações.

Conclui-se, preliminarmente, que os reiterados insucessos das reformas administrativas modernizantes propostas no século XX encontram-se relacionados aos aspectos culturais da sociedade brasileira. Ainda assim, Lustosa (2008) observa que não se pode avaliar a experiência das reformas em termos de sucessos ou insucessos, visto que todas as reformas introduziram instrumentos que se agregaram às práticas vigentes e mesmo com os eventuais recuos, a administração pública se modernizou. Apesar dessa constatação, é possível perceber nessa breve análise a persistência do patrimonialismo.

### **3 | INTERPRETAÇÕES SOBRE O PATRIMONIALISMO BRASILEIRO**

A tradição weberiana tem se dedicado a diagnosticar os motivos que impedem a superação do patrimonialismo ibérico rumo à modernidade na sociedade brasileira. Os intérpretes que utilizam esse modelo, no entanto, possuem posições diversas acerca da relação entre Estado e sociedade, o que pode ser analisado a partir de duas grandes vertentes segundo Werneck Vianna (1999): a institucionalista ou de Estado (FAORO, 1975; SCHWARTZMAN, 1998) e a societal (FERNANDEZ, 1975; FRANCO, 1997).

A visão Faoro e Schwartzman são hegemônicas no pensamento social brasileiro (WERNECK VIANNA, 1999). Esses autores relacionam o atraso brasileiro com a herança patrimonial do Estado português. O legado português representou a autonomia do Estado em relação à sociedade civil reprimindo os interesses privados e comprometendo o avanço de uma racionalidade racional-legal. Essa visão ainda afirma que a ausência do feudalismo no Brasil aproxima o país da tradição política do Oriente marcado pela inexistência de fronteiras nítidas entre a esfera pública e a privada (FAORO, 1975).

Nessa perspectiva, o acesso ao moderno possuiria um vício de origem no capitalismo brasileiro. O resultado seria uma modernização marcada pelo não rompimento com o passado patrimonial, pois as elites é que detêm o controle político das mudanças sociais. Schwartzman chama esse modelo de Estado de “neopatrimonial” (1998, p. 45) na medida em que ele preservaria as desigualdades do país através de práticas de cooptação e de restrição de livre manifestação de interesses. Segundo essa visão institucionalista, o rompimento com o Oriente político só ocorreria se uma reforma política rompesse a autonomia radical do Estado, propiciando a democratização da administração e a sua composição por diferentes interesses sociais.

O contraponto dessa concepção dominante da interpretação weberiana do patrimonialismo no Brasil, com a qual o presente texto comunga, está na análise que aponta para o compromisso estabelecido, desde a independência, entre a ordem racional-legal e a patrimonial, entre o liberalismo político e a estrutura social escravista, entre a representação

e a cooptação. Nesse sentido, o rompimento da ordem patrimonialista deveria ter origem nas relações sociais de padrão patrimonial em si, e não no Estado. Assim sendo, não bastaria uma reforma política para alterar a ordem patrimonial, pois essas só ocorreriam no longo prazo e teriam origem na própria sociedade (FRANCO, 1997).

Ao passo que o patrimonialismo institucional (FAORO, 1975; SCHWARTZMAN, 1998) concede ao Estado uma autonomia de seus estamentos em relação à sociedade, o patrimonialismo societal (FERNANDES, 1975; FRANCO, 1997) pressupõe uma acomodação na sociedade brasileira entre tradição e modernidade eivada de tensões que seria refletida no Estado. Essa “unidade contraditória” que teria sido “determinada na gênese do sistema colonial, sustentou, com suas ambiguidades e tensões, a maior parte da história brasileira” (FRANCO, 1997, p. 11). Ao contrário de ser disjuntiva, a relação entre tradição e modernidade seria dialética. O Brasil seria encarado pelo patrimonialismo societário como parte da história do Ocidente onde foi incluído de forma retardatária e ambígua. Essa ambiguidade tem como representação máxima a arquitetura liberal do Estado moderno que convive com a organização social patrimonial e a escravidão. Ou seja, o Estado nacional nasce moderno, porém, mantém uma convivência com patrimonialismo. Ao deslocar o foco do Estado para a sociedade, esses autores defendem que a superação do patrimonialismo só poderia ocorrer com a livre manifestação daqueles que viviam sob o estatuto da dependência pessoal prevalecente no Brasil.

Werneck Vianna (1999) afirma que o patrimonialismo societal acima descrito percebe o Estado como instrumento e não como entidade autônoma. Na teoria, o Estado era moderno e baseava-se nos princípios da burocracia racional-legal, porém, era um instrumento das elites para prolongar sua dominação pessoal na vida pública. Desde as origens do Estado brasileiro combinou-se, de forma ambígua, a dominação racional-legal e a tradicional. Portanto, a sociedade civil é o verdadeiro elemento retardatário do desenvolvimento brasileiro e não o Estado em si. Mesmo com a consolidação do trabalho livre, o amorfismo da sociedade brasileira impediu que essa conhecesse uma estrutura de classe capitalista. O patrimonialismo societal se preservou mesmo após a Revolução de 1930, pois a modernização capitalista induzida pelo Estado que ali se iniciou vai reafirmar essa a coexistência do atraso e do moderno, uma vez que as elites tradicionais continuaram no poder e autonomia das camadas populares não se concretizou.

Apesar das diferenças entre as versões weberianas de interpretação do Brasil apresentadas acerca da relação entre Estado e sociedade, do peso conferido por essas versões a cada um desses polos e de uma visão mais ou menos disjuntiva entre eles, é possível, ainda segundo Werneck Vianna (1999), encontrar semelhanças, entre elas a indicação da necessidade de uma ruptura com a tradição e a ênfase no papel negativo do Estado na formação da sociedade brasileira contemporânea. Por outro lado, o que distingue essas interpretações é marcante, em especial, a autonomia relativa do Estado defendida pelo patrimonialismo estatal versus a unidade contraditória forjada na gênese do sistema

colonial e que marcou a nossa história segundo o patrimonialismo societal. Dessa diferença deriva outra essencial para que se efetive a superação do patrimonialismo: bastaria uma reforma política ou essas reformas deveriam ter origem na própria sociedade alterando as relações políticas dialeticamente? O presente texto assume a ideia que a possibilidade de superação do patrimonialismo na Previdência Social, e em outros setores da sociedade brasileira, é mais bem compreendido pela vertente societal.

## **4 | A CIDADANIA LIMITADA BRASILEIRA E ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Os direitos sociais no Brasil, quase sempre, estiveram historicamente atrelados aos interesses das elites econômicas que enfatizavam os mesmos como uma dádiva. Corrêa (2002) defende que os direitos sociais no Brasil se caracterizaram como uma cidadania regulada de cima para baixo. Na República Velha (1889-1930) e na Era Vargas (1930-1945) foi predominante um estilo de governo autoritário e antidemocrático, portanto, não há que se falar em cidadania que depende da democracia para sua efetivação. Certamente, o populismo varguista representou um avanço em termos direitos sociais, porém, como dito anteriormente, na forma de dádiva do Estado.

O período democrático, inaugurado em 1946 e que durou até o golpe de 1964, não representou um avanço significativo da proteção social. Os trabalhadores mantiveram os direitos sociais estabelecidos pela CLT criada por Getúlio. A normatização desses direitos na zona urbana não atingia, no entanto, os trabalhadores rurais que ainda ficavam dependentes do poder local controlado pelos latifundiários. Os trabalhadores urbanos, por sua vez, viam o presidente da República como seu representante oficial via práticas populistas. A proteção social, portanto, não se vinculava a cidadania especificamente e criava apenas um novo tipo de clientelismo.

O regime militar instaurado em 1964 altera esse quadro ao violar a ordem democrática através de medidas autoritárias que, entre outras, fechou sindicatos ou os transformou em instituições de lazer e serviços sociais. Os militares ainda criaram o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e incorporaram trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos na cidadania regulada à Previdência Social. Ainda assim, amplos segmentos das classes trabalhadoras continuaram excluídos da proteção social. A elite política apresentava esses benefícios sociais incorporados durante a ditadura como uma benesse do Estado impedindo a construção de uma consciência cidadã.

As duas últimas décadas do século XX, como resultado da mobilização popular, foram marcadas por uma ressignificação das relações entre o Estado e o cidadão no Brasil. A Constituição, promulgada em 1988, foi pautada nos princípios de igualdade, direitos e legalidade na busca de redução das desigualdades materiais e de poder político. O Estado passa a ser visto, ao menos na letra da Constituição, como garantidor da cidadania. A

grande questão que se colocava a partir daí é se as leis seriam suficientes para reverter a ordem patrimonialista brasileira. A Constituição estabeleceu, é certo, um novo dinamismo nas relações entre Estado e cidadão ao apontar processos gradativos e obrigatórios para superação da dominação tradicional e consolidação do Estado democrático. Passadas três décadas da promulgação da Constituição, essa história ainda está em construção.

## **5 | A PERSISTÊNCIA PATRIMONIALISMO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A ideia de seguro social no Brasil foi inspirada no modelo bismarckiano e surgiu em fins do século XIX em uma empresa que não possuía vínculo direto com a administração pública (SILVA; COSTA, 2016). O objetivo era criar fundos de auxílio que garantisse a subsistência daqueles impossibilitados de trabalhar. No caso brasileiro, de forma semelhante ao que ocorria na Alemanha, foram mantidos o sistema de repartição, o controle tripartite e a obrigatoriedade de contribuição prévia para que os benefícios fossem concedidos. Também foi semelhante o contexto de mudanças sociais que provocaram a expansão da seguridade social nos dois países: modernização acelerada da sociedade (industrialização e urbanização), aumento dos riscos associados ao trabalho, exigência dos movimentos dos trabalhadores por direitos sociais e o enfraquecimento de instituições assistencialistas como a igreja e a família. Tudo isso associado a um mercado incapaz de prover o bem-estar social.

A Lei Eloy Chaves de 1923 marca o início oficial da Previdência Social no Brasil. Até então, eram as instituições religiosas que cuidavam de forma assistencial e beneficente dessa questão. A partir daí, a história previdenciária brasileira é eivada de obstáculos no processo de efetivação dos direitos sociais. De forma geral, essa história foi pouco redistributiva por possuir baixa legitimidade democrática, pouca autonomia burocrática, pequena capacidade mobilização social, entre outros fatores (SILVA; COSTA, 2016). Tendo como referências os estudos de Malloy (1979), Oliveira e Teixeira (1989), Vianna (1998) e Santos (2009), a evolução do cenário previdenciário no Brasil pode ser dividido em cinco momentos destacados a seguir.

### **5.1 1923-1930: A criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões**

Malloy (1979) afirma que a Lei Eloy Chaves lançou a base jurídica e conceitual do sistema previdenciário brasileiro e foi uma resposta aos movimentos sociais ocorridos no governo Arthur Bernardes (1922-1926). Foi nesse período que, pela primeira vez, o Estado intervém no sistema de proteção social por meio das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Criadas pelo governo, essas Caixas eram de natureza civil e privada, sem intervenção estatal na administração e financiamento, o que só ocorreria na década de 1930. Esse modelo era claramente liberal e privatista. A presença do poder público limitava-se ao controle à distância de agências externas e do Conselho Nacional do Trabalho (CNT)

por meio de contratos corretivos. Na visão de Malloy (1979) e Medeiros (2001), o modelo reafirma o Estado patrimonial, pois contribui para criação de divisões na classe trabalhadora e uma mentalidade particularista e dependente do clientelismo estatal.

## **5.2 Os anos de 1931-1945: Período contencionista da Previdência Social**

O aumento de despesas e beneficiários provocado pela criação das CAPs fez com que o período seguinte fosse marcado pelo controle de despesas e orçamento. Ao mesmo tempo, a previdência e a política de contenção adotada passaram a fazer parte de uma estratégia do Estado que, no contexto da grande depressão capitalista da década de 1930, tentava acumular reservas para estimular a produção e o consumo. Nesse contexto, em 1933, as CAPs foram aglutinadas nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) que englobavam grupos profissionais. Segundo Costa (2005), essa fase foi marcada pelo corporativismo burocrático que fortalecia o sistema em seus setores administrativo e financeiro.

A referida evolução do sistema previdenciário na década de 1930 ocorria *pari passu* com a incorporação da classe média no sistema político e uma maior burocratização da vida político/social por parte do Estado (MALLOY, 1979). O Estado do Bem Estar Social pretendia conjugar e racionalizar por meio da burocracia as políticas sociais. No entanto, o que deveria significar a diminuição do poder carismático e tradicional em prol de um sistema onde o poder emana das normas beneficiando o interesse público acabou beneficiando quem estava no poder, isso porque a burocracia é um centro de poder em si que busca promover seu próprio crescimento (BRESSER PEREIRA, 2008).

Essa evolução do sistema previdenciário ocorre no contexto de desenvolvimento da política populista de Vargas. Costa (2005) defende que os interesses populistas eram contrários à universalização de benefícios. Os benefícios concedidos por Getúlio atingiam algo em torno de 30 a 40 por cento do arrecadado e eram muito restritivos, em especial, em relação aos trabalhadores rurais e aos grupos urbanos marginalizados (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989). Ou seja, apenas os grupos ocupados em profissões regulamentadas eram cidadãos plenos com direitos garantidos (VIANNA, 1998).

## **5.3 Período de 1946-1963: redemocratização e o modelo de repartição**

A República Nova (1946-64) foi marcada por uma elevação considerável do número de segurados, do crescimento das despesas previdenciárias (aposentadorias, pensões, serviços médicos), pela transformação do programa habitacional em um programa social de empréstimos para construção da casa própria para os beneficiários, pela utilização indevida de recursos e pela conseqüente elevação dos déficits orçamentários do sistema. Oliveira e Teixeira (1989) apontam para esses fatores como responsáveis pela transição do falido regime de capitalização para o de repartição. Santos (2009) indica ainda o insuficiente repasse da parcela que cabia à União como fator relevante para a crise. A União, afirma

o autor, estava mais interessada em investir na industrialização. É interessante notar que apesar do aumento do número de concessões, o caráter redistributivo da previdência não aumentou (MEDEIROS, 2001), isso porque, além da limitação dos grupos atendidos, a redistribuição da seguridade social se dava entre grupos da mesma classe social.

Os IAPs tenderam ao modelo de seguridade social naquele período. Os defensores da seguridade, inspirados no modelo inglês de William Beveridge, colocavam a assistência, a saúde, a diminuição da pobreza e da desigualdade como atribuições primeiras da Previdência. Além das ideias de Beveridge, repercutiam no Brasil as propostas keynesianas: uma concepção de previdência que incluísse serviços de saúde, higiene, educação, habitação, emprego, entre outras, que iam muito além de benefícios pecuniários. Ou seja, a ideia de uma Previdência que incluísse uma ampla política social de caráter estratégico. Esses ideais universalizantes, no entanto, não foram atingidos

A crise do sistema previdenciário naquele período, por outro lado, acabou provocando um grande passo rumo à universalização que foi a promulgação em 1960 da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que deu origem posteriormente ao Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) e unificou os IAPs no período militar. Porém, apesar de determinar a uniformização dos planos de benefícios, a LOPS não acabou com a estrutura fragmentada do sistema e manteve a exclusão, em especial, dos trabalhadores rurais.

#### **5.4 O período de 1964-1988: autoritarismo e criação do INPS**

Durante o período militar houve a unificação dos IAPs pelo Decreto de 72/1966 que instituiu o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A legislação foi unificada e os trabalhadores excluídos da gestão da instituição, o que aumentou o poder regulatório do Estado sobre a sociedade (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989). Nesse período também houve o fim do sistema tripartite em 1970 com a exclusão das contribuições da União que, apesar disso, continuou a controlar a Previdência. Medeiros (2001) afirma que os militares aumentaram seu poder regulatório ao mesmo tempo em que desmobilizaram as forças políticas oriunda dos governos populistas e assumiram um caráter assistencialista que buscava diminuir os impactos da desigualdade social.

Bresser Pereira (2008), por sua vez, aponta importância da reforma administrativa de 1967 (Decreto Lei nº 200) que tentou implantar princípios da administração gerencial no país. Tal reforma, porém, não teria superado o formalismo e a distância entre normas e realidade do sistema administrativo, assim como não teria sido capaz de superar o clientelismo. De qualquer forma, os militares estavam lançando as bases do acordo entre burguesia e burocracia política naquilo que o autor denominou de Pacto Burocrático Autoritário. Corroborando com Bresser Pereira, Draibe (1990) aponta para uma política de bem-estar meritocrática-particularista-clientelista do regime pós 1964. Apesar de medidas universalizantes introduzidas, afirma a autora, tal tendência estava longe “de conferir ao



sistema brasileiro características do tipo ‘institucional-redistributivo’, tendo antes reforçado seu caráter meritocrático-particularista” (DRAIBE, 1990, p. 12-13). É certo, porém, que as tendências universalizantes ampliaram a proteção social de pessoas marginalizadas desde 1930. A partir de 1971, por exemplo, os trabalhadores rurais passam a ter acesso a determinados benefícios por meio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRÓ-RURAL. Malloy (1979) destaca que esse programa rural foi uma ruptura como o conceito de seguro social oriundo da Lei Eloy Chaves.

## **5.5 Período 1988-2013: Constituição Federal e as Reformas**

A Constituição de 1988 representou avanços significativos no processo de democratização redefinindo as relações entre Estado e sociedade. Entretanto, Vianna (1998) destaca que o desenho impresso pela Constituição, apesar de universalista, continuava seletivo na questão previdenciária, uma vez que as características estruturais do sistema político brasileiro limitaram as estratégias redistributivas. Concordando com Vianna, Draibe (2003) afirma que houve apenas um aperfeiçoamento do sistema previdenciário, mas não a alteração dos princípios. Ou seja, ele permaneceu sendo um sistema público, universal e de decisão compulsória, com um regime de repartição simples com regras básicas para a concessão de benefícios, assim como manteve os privilégios de servidores públicos.

Entre os avanços significativos rumo a ampliação da cidadania nos anos 1990 e expandidas no século XXI destacam-se as parcerias entre o governo e movimentos sociais. Essa Administração Societal (PAULA, 2005) ou Governança Pública (SECCHI, 2009) buscava a eficiência da máquina pública por meio da participação popular por meio de determinados instrumentos como os Conselhos Gestores Municipais, Orçamentos Participativos, entre outros. Tudo levava a crer que as práticas clientelistas seriam reduzidas e a visão de assistencialismo aos pobres seria substituída pela ideia de garantia de direitos sociais básicos. Por outro lado, tal intenção acabou frustrada pelas medidas de ajuste fiscal implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, e continuadas posteriormente, visando combater a inflação e o gasto público.

## **6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A compreensão da persistência do fenômeno patrimonialista é essencial para uma melhor compreensão da História da Administração Pública Brasileira. No que diz respeito à política de Previdência Social no Brasil é notório que a Constituição Federal de 1988 objetivava consolidar a assistência social como direito do cidadão. No entanto, práticas clientelistas típicas do patrimonialismo têm desafiado a consolidação plena desse direito, daí a necessidade de se compreender os mecanismos de permanência desse fenômeno.

As políticas sociais no Brasil, da qual a história previdenciária é parte, têm como marcas o seu caráter pouco distributivo e pequena legitimação das classes trabalhadoras.

Os governantes investem no bem-estar como forma de controle popular ou como resposta às mobilizações populares. Ao longo do tempo, as políticas previdenciárias brasileiras não conduziram ao bem-estar geral devido à falta de autonomia burocrática e, também, devido à pouca profissionalização e capacidade de mobilização das classes sociais. O chamado Estado social brasileiro que encetou as políticas previdenciárias não foi capaz de superar o clientelismo o que acabou excluindo ainda mais alguns setores da sociedade.

Em cada fase da evolução da política previdenciária é possível perceber a lógica da política excludente e, apesar da expansão dos benefícios, sempre houve mecanismos para privilegiar, dominar autoritariamente ou excluir determinados segmentos sociais. Os motivos variaram ao longo do tempo: interesses oligárquicos alijando os direitos sociais dos trabalhadores rurais, o contencionismo getulista, as políticas autoritárias dos militares que geraram mais desigualdade e pobreza. Mesmo com os avanços universalizantes da Constituição de 1988, o sistema não atinge todos os cidadãos.

O sucesso do sistema previdenciário não pode prescindir do Estado nem do setor privado. Ambos devem ser coparticipes para construção de um modelo igualitário e sustentável. Por outro lado, a eficiência de um sistema público voltado para os interesses populares é um pré-requisito para que a Previdência Social seja universal, igualitária e sustentável. A questão do rompimento com a chaga patrimonialista é fundamental para que esse objetivo seja alcançado.

Nesse sentido, esse texto se alinha com a tese dos intérpretes weberianos que caracterizam o patrimonialismo no Brasil como societal (FERNANDEZ, 1975; FRANCO, 1997). A questão da ruptura com a ordem patrimonial se origina nas relações sociais de padrão patrimonial, e não no Estado em si. Seria, portanto, necessário romper as condutas sociais marcadas pela dominação pessoal que impediriam a vigência da orientação racional. Sob essa perspectiva, alterar a ordem patrimonial só poderia ocorrer no longo prazo e teria origem na própria sociedade. Em outros termos, a superação do patrimonialismo depende da livre manifestação daqueles que vivem sob o estatuto da dependência pessoal que prevalece na sociedade brasileira. Passos importantes foram dados desde a promulgação da Constituição de 1988 nesse sentido. No entanto, é preciso ter em mente que o rompimento do hibridismo modernidade/atraso que impediu um projeto inclusivo e popular nas relações sociais brasileiras é um processo de longa duração que está sujeito a avanços e retrocessos.

## REFERÊNCIAS

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996, p. 7-40.

BRESSER PEREIRA, L.C (2008). **Burocracia Pública na Construção do Brasil**. Disponível em: < [http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro BurocraciaConstru%E7%E3oBrasil.6.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro%20BurocraciaConstru%E7%E3oBrasil.6.pdf)>. Acesso em 10 de Mai. De 2018.

CORRÊA, D. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

COSTA, G. F. da. (2005). A Previdência Social no Brasil numa perspectiva histórico comparativa mundial. **X Encontro Nacional de Economia Política**. Disponível em: <Recuperado de: [http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/COSTA\\_2005.pdf](http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/COSTA_2005.pdf)>. Acesso em 5 de Mai. de 2018.

DRAIBE, S. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, São Paulo, v.15, n.2, 2003, p. 63-101.

DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, v.4, 1990, p. 1-66.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FRANCO, Maria Sílvia de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. São Paulo: UNESP, 1997.

LUSTOSA, Frederico, C. Brasil: 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n.5, 2008, p. 845-869.

MALLOY, J. M. **The Politics of Social Security In Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.

MEDEIROS, M. A Trajetória do WelfareState no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. **Texto para Discussão, n. 852, IPEA**, Brasília, dez, 2001.

OLIVEIRA, J. A.; TEIXEIRA, S. M. F. **(IM) Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SANTOS, D. F. C. dos. **Previdência Social no Brasil: 1923-2009: Uma Visão Econômica**. São Paulo: ed. AGE, 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro, Campus, 1998.

SECCHI, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, 2009, v. 43, n. 2, 2009, p. 347-369.

SILVA, Lara Lúcia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira Costa. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 8, n. 3, p. 159-173, jul./set. de 2016.

VIANNA, M.L.W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Ed. Revan-IUPERJ/UCAM, 1998.

WERNECK VIANNA, Luiz. Weber e a Interpretação do Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 53, 1999, p. 33-47.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Acessibilidade 29, 31, 33, 34, 35, 36, 40, 42, 43

Agronegócio 89, 98, 101, 147, 152

Análise do Discurso 77, 78, 79

Antipetismo 77, 85, 86

Áreas Centrais 29, 30, 33, 35, 43

Assessoria de Imprensa 45, 54, 56, 57, 83, 84

### B

Bibliotecas 1, 2, 3, 4, 5

Blogs 77, 79

### C

Caminhabilidade 29

Capitalismo 10, 120, 125, 126

Cárcere Feminino 127

Cartografia 89, 94, 99

Comunicação Pública 45, 47, 49, 51, 54, 55, 56, 57, 58

Constituição 8, 9, 12, 13, 16, 17, 23, 54, 56, 62, 122, 123, 124, 125, 148, 149, 151, 152, 171, 172, 175, 176, 177, 178, 180, 200, 205, 206

Cooperado 171, 175, 179

Cordialidade 59, 61, 63

Criatividade 181, 182, 183, 186, 189

### D

Diferenças Salariais 103, 105, 107, 113, 116

Discriminação 68, 103, 104, 105, 106, 107, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 124, 159

Discurso Jornalístico 77

Dispositivos Móveis 1, 2, 4

### E

Empreendedorismo 181, 182, 183, 184, 189, 190

Estados Nacionais 89, 92, 99, 102

Exclusión Financiera 130, 131, 133, 134, 144, 146

Experiência do Usuário 1

Exportação 71, 98, 147, 148, 149, 150, 151, 152

## **F**

Fragmentação 59, 62, 63, 98

Fronteira 23, 89, 92, 94, 125

Fuentes no Formales de Financiamiento 130, 131, 134

## **G**

Gestão Pública 18, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 54, 55, 209

Guarani 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102

## **H**

Habeas corpus 127, 128, 129

## **I**

Informalidad 130, 131, 134, 135, 144, 145

Inovação 5, 89, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 189, 190

Interatividade 1

## **J**

Jornalismo 56, 58, 67, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 87

Jornal Nacional 67, 68, 69, 73, 74

## **M**

Mercado de Trabalho 25, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 115, 116, 118, 122, 123, 126

Mídia e Política 45, 46

Minorias 59, 63, 65, 68, 75

Mobilidade 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 43, 44, 89, 91, 93, 94, 102

Modelo Probit 130, 139

Modernização 7, 8, 9, 10, 11, 13, 61

## **N**

Novos Negócios 181, 182, 183, 186, 187, 188

## **P**

Patrimonialismo 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 61

Poder 11, 12, 13, 14, 15, 31, 35, 48, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 75, 79, 86, 106, 117, 118, 119, 122, 123, 125, 126, 127, 148, 152, 172, 203

Políticas Públicas 7, 18, 22, 23, 24, 29, 30, 31, 35, 46, 47, 49, 51, 103, 109, 115, 117, 118, 119, 125, 126, 209

Previdência Social 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18

Princípios do Cooperativismo 171, 172, 174, 178

Prisão Domiciliar 127, 128

Psychological Safety 191, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 199

## **R**

Racionamento de Crédito 130, 131, 132, 144

Racismo Estrutural 67, 69, 70, 73, 74, 75

Rarefação do Sujeito 77, 84, 87

Realidade Aumentada 1, 2, 3, 4, 5, 6

Redes Sociais 47, 48, 58, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 73, 82

Relações Interpessoais 53, 117, 119

Representatividade 67, 68, 69, 70, 73, 74, 106, 111

## **S**

Sistema Único de Saúde 20, 27, 56

Socio-Emotional Learning 191

## **T**

Tecnologia da Informação 1

Território 23, 29, 31, 32, 43, 62, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 99, 102, 104

Tributação 147, 151

## **V**

Violência 64, 70, 88, 102, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 170

Voice 191, 192, 196, 197, 198, 199

# Ciências Sociais Aplicadas:

## Organizações, Inovações e Sustentabilidade

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 

# Ciências Sociais Aplicadas:

## Organizações, Inovações e Sustentabilidade

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 