



POLÍTICAS SOCIAIS E SUPERAÇÃO DE DESIGUALDADES EM PERÍODOS DE CRISE DO SETOR PÚBLICO: UMA REVISÃO TEÓRICA

Irineu Francisco Barreto Junior¹

Marcos Antonio Silva²

Resumo:

O artigo discute posições analíticas e teóricas sobre o processo de reestruturação e reforma das políticas sociais no Brasil e sua efetividade como indutoras de redução de desigualdades socioeconômicas, avaliado o período compreendido entre a década de 1980 até os presentes dias. A metodologia fundamenta-se na técnica analítica, na qual são avaliados aspectos das teorias voltadas à análise das políticas sociais. O artigo conclui que o neoliberalismo foi enfrentado por um ordenamento jurídico ocupado em impulsionar a cidadania, a democracia e o estado de direito, algo observado pela maioria dos países na América Latina desde meados de 1980.

Palavras-Chave: Sociedade da Informação; Políticas Sociais; Reforma do Estado; Desigualdade Socioeconômica; Brasil.

SOCIAL POLICY AND OVERCOMING INEQUALITIES IN PERIODS OF PUBLIC SECTOR CRISIS: A REVISION OF THE THEORY

Abstract:

The paper discusses analytical and theoretical positions on the process of restructuring and reform of social policies in Brazil and its effectiveness as inducers of reduction of socioeconomic inequalities, from the 1980s to the present day. The methodology is based on the analytical technique, in which aspects of theories focused on the analysis of social policies.

¹ Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP, pós doutorando em Sociologia na universidade de São Paulo - USP. Docente do Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação- FMU-SP. Docente Convidado da ESA-OAB-SP. Analista de Pesquisas do Seade - SP.

² Mestre em Direito da Sociedade da Informação FMU - SP. Especialista em Direito Processual Civil PUC - SP e Direitos de Cidadania UNG. Professor das Faculdades Zumbi dos Palmares e do Unibero.





The paper concludes that neoliberalism has been faced by a legal system that is dedicated to boosting citizenship, democracy and the rule of law, something that has been observed by most countries in Latin America since the mid - 1980s.

Key Words: Information Society; social politics; reform of the state; inequalities social and economic; Brazil.

Introdução

O acompanhamento do debate teórico sobre as políticas públicas e sociais no Brasil revela que, entre a década de 90 e os dias presentes, houve um deslocamento no foco principal dessa discussão: enquanto na década de 90 predominavam temas como descentralização e reforma do Estado – através dos quais se procurava estabelecer um modelo estatal mais eficiente e eficaz para a gestão e execução das políticas públicas –; nos anos 2000 essa questão foi, ao menos parcialmente, superada, ao ser priorizado, na agenda de debates, a adoção dessas políticas enquanto instrumento de combate às profundas desigualdades socioeconômicas e como enfrentamento da pobreza. Na década atual houve o encontro com as escolhas. O apoio popular que pode ser auferido com as políticas públicas de inclusão levou à quase insuportável sedução de governistas pela via do populismo, algo que se lhes garantiu prestígio suficiente para disputarem com vantagem as eleições e se manterem no poder onde agora tem enfrentado dificuldades para gerir e manter as economias com saúde fiscal necessária e a inflação sob controle, ao passo que ainda precisam muito dos programas sociais.

Serão discutidas, neste artigo, posições analíticas e teóricas sobre o processo de reestruturação e reforma das políticas sociais no Brasil e sua efetividade como indutoras de redução de desigualdades socioeconômicas. Toma-se, como contraponto, a racionalidade neoliberal para a qual a ação estatal atua em sentido inverso, produzindo ineficácia e clientelismo que oneram, pesadamente, o cidadão que procurava socorrer. Ainda sobre a efetividade das políticas, será vista a sua sequência, prejudicada com o estreitamento de oportunidades devido a um ciclo recessivo resultante ainda da crise mundial de 2008, cujo subproduto mais sensível foi o fechamento de postos de trabalho, levando à necessidade de um rearranjo nas ações de manejo da política econômica para um padrão liberal ortodoxo, visando a aplicação de um freio de arrumação do qual resulta a perda de popularidade dos governantes



e o enrijecimento da tensão entre governo e sociedade, algo que desperta paixões ideológicas tendentes à exacerbação.

A metodologia do artigo fundamenta-se na técnica analítica, na qual são avaliados aspectos das teorias voltadas à análise das políticas sociais e sua aplicabilidade em períodos de crise do setor público, como o vivido atualmente no Brasil.

Políticas Sociais e a Superação de Desigualdades

Nesta seção do texto são abordadas as posições analíticas e teóricas sobre o processo de reestruturação e reforma das políticas sociais nos países da América Latina e, em particular, no Brasil, e sua efetividade na superação de desigualdades socioeconômicas. Segundo Mota (2006), durante muito tempo presumiu-se que a modernização do setor público brasileiro ocorreria naturalmente em razão do avanço da democracia, a partir da década de 80 e do processo de redemocratização das instituições políticas e da prática pública. Pondera o autor, porém, que apenas a prática da democracia sem uma revisão contínua e permanente das práticas administrativas e de gestão não ocasionariam o desenvolvimento almejado. E a prática mostrou que estava certo.

No âmbito político, na América Latina e no Brasil o apogeu desse processo aconteceu nesta atual segunda década do século, em que os países têm resolvido sua autonomia política intestina dentro de um processo legitimado por instituições democráticas atentamente observadas internacionalmente. Há exceções registradas na Venezuela e, em menor grau no Equador, todavia.

Sobre as práticas administrativas e de gestão do setor público, a análise de Tapia e Henrique (1995) revela que o debate sobre políticas sociais e seu reordenamento na América Latina esteve, desde a década de 90, crescentemente dominado por questões que associam a adequação do gasto e de seu financiamento às necessidades de ajuste fiscal. Isto significaria, segundo os autores, um deslocamento das preocupações dominantes nos processos de democratização, em que o reordenamento das políticas sociais estava diretamente ligado à participação (popular) e à gestão democrática e ao ajustamento da estrutura de gasto e financiamento à geração de igualdade e proteção social com claras tendências universalistas. A análise se mostra precisa, em vista que nas nações em comento um grande ponto era vencido,





qual seja, o da superação das sequelas políticas ainda decorrentes dos tempos da guerra fria, que formou um padrão autoritário disseminado no continente e decorreu em falta de transparência dos atos de administração pública dos países, algo que inibiu investimentos e atrasou o processo de envolvimento destes no mercado global, condenando as economias a importadoras de tecnologia e exportadora de *comodities*. Segundo Boron (2003), a nova configuração das políticas sociais a partir dos anos 2000, encontrava-se submetida a toda uma nova configuração do Estado nos países da América Latina, cuja reforma se basearia em quatro “pilares”, a saber: redução das barreiras comerciais ao comércio e investimento estrangeiro; privatização dos ativos estatais; desregulamentação da vida econômica; e adoção de uma série de medidas para implementar uma dura disciplina fiscal e monetária, impondo restrições ao investimento e ao gasto público.

Com a implementação de ações como acima descritas, especialmente no Chile, Peru, Colômbia, Paraguai e no Brasil, supostamente ocorreu um desencontro sobre a compreensão da natureza das despesas e a governança orçamentária, o que trouxe problemas de gestão e abriu lugar para discussão ideológica com o crescimento de movimentos oriundos de classes trabalhadoras e movimentos sociais. As despesas que segundo a ciência econômica possuem mais de uma característica, ou seja, de fluxo e de estoque, em regra, não receberam a distinção adequada, o que desaguou em desequilíbrios, sendo certo que com a ampliação da rede de proteção social o acréscimo de gasto com as áreas social e da previdência sucumbiram a níveis de progressão geométrica, sem a contrapartida de oportunidades de aumento das fontes de arrecadação saudáveis, quais sejam, as sustentáveis com o tempo, decorrentes do crescimento da economia com distribuição de renda.

Análise bastante crítica sobre o desenvolvimento do arranjo institucional das políticas sociais pode ser encontrada em Behring (2003), que defendia desde então a hipótese de que, “durante o período em análise, o país esteve diante de uma contrarreforma do Estado, que implicou um profundo retrocesso social, em benefício de poucos”. Segundo a autora, ao abandonar a perspectiva clássica do *welfare state*, os Estados nacionais, incluindo o Brasil, restringem sua ação ao custeio de obras de infraestrutura sobre as quais não há interesse de investimento privado, à aplicação de incentivos fiscais, à garantia de escoamentos suficientes, e à institucionalização do processo de liberalização e desregulamentação em nome da competitividade das suas economias.



A abordagem merece atenção em vista que não trata apenas de decisão de rumo político, sim de exigência atuarial dos orçamentos públicos a obrigar os países o enfrentamento uma agenda de ajustes impopulares de efeitos jurídicos sobre o conjunto das pessoas, como é o caso da área da previdência. Ainda mais, nos caso em que inclusive o Brasil serve de exemplo, o grande estoque de déficits sociais de toda ordem ainda se viu adiado pelo esforço de estabilização da economia com o combate de processos de hiperinflação, ambiente de inabilita todos os setores administrativos e da vida privada a qualquer sorte de planejamento.

Boron (2003) lembrava ainda que o Banco Mundial dedicou-se fortemente a defender a ideia do novo papel do Estado e sua reforma para os países da periferia e no resultado positivo que certamente seria verificado nos países emergentes. O Banco Mundial revestiu a palavra reforma, como é comum na tradição filosófica Ocidental, de um caráter progressista e em direção de maior liberdade e igualdade. Porém, ainda segundo Boron, as reformas do Estado que ocorreram na América Latina moveram-se na direção contrária e, por isso, seria mais correto dizer que houve um processo de contrarreforma, de destruição dos aparatos estatais e das políticas sociais, o que resultou em redução da cidadania. Uma respeitável opinião que acabou, ao menos na Colômbia, Chile, Uruguai, Peru e no Brasil, revista pelo tempo. Nestas nações o recrudescimento anunciado não parece ter se tornado realidade, em vista que as políticas de atendimento e proteção social não foram revogadas ou abandonadas como ação política. Mudanças houve com o sentido de parar a expansão incomedida do gasto público, apontado para a insustentabilidade. Por outro lado, no mesmo tempo, outros países enfrentavam dificuldades políticas decorrentes da falta de força institucional e caminharam para a heterodoxia, com resultados bastante custosos em termos sociais em vista do enfraquecimento das instituições democráticas e do estado de direito, aparentemente mais profundamente atingidas na Venezuela.

A crítica de redução da cidadania foi centrada na série de medidas liberalizantes e desregulamentadoras da economia adotadas pelos países periféricos, na década de 90, por orientação de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, e que se tornaram conhecidas como *Consenso de Washington*. Nos acordos de refinanciamento de suas dívidas e de obtenção de novos empréstimos, os países periféricos aderiram ao receituário que preconizava, entre outros aspectos, a obtenção contínua e gradualmente elevada de superávits primários em suas contas externas, para saldar os vencimentos de dívidas internas e externas e equilibrar as contas



públicas. Nesse cenário, as políticas sociais caracterizam-se como *gastos públicos, não investimento social* e fizeram parte do cômputo total das contas nacionais, objeto de auditoria e controle diante dos acordos firmados entre os Estados periféricos e os organismos internacionais. Tratava-se de uma prestação de contas às exigências de transparência pelos agentes financeiros e investidores internacionais, dos quais os países ainda dependiam pesadamente em vista de não obterem das próprias economias os recursos necessários ao próprio custeio e investimento.

Novamente mencionando Behring (2003), no cenário de implantação de medidas inspiradas pelo Consenso de Washington, as políticas sociais são analisadas por um discurso meramente ideológico, que as caracteriza como paternalistas, geradoras de desequilíbrio fiscal, causadoras de custo excessivo do trabalho e que devem ser acessadas via mercado, perdendo, assim, segundo a autora, sua marca de direitos sociais, conforme preconiza a Constituição Federal e todo o ideário que levou à construção, por exemplo, do Sistema Único de Saúde. O tempo cuidou que o quanto vaticinado por Behring não chegasse ao apogeu em todos os cenários previstos. O que dá conta disso é a dificuldade imposta à proposição de matérias que alterassem legislativamente o que foi conquistado nos processos constituintes por que passaram vários dos países após o intitulado fim do processo da guerra fria, inobstante a evidência do aumento do gasto público desacompanhado do aumento do PIB.

Esse posicionamento ideológico supostamente ambicionava a *desresponsabilização* do Estado pelas políticas sociais, assim como sobre seu financiamento, orientando-as para focalização e mobilização da sociedade através de ações individuais e voluntárias, além de oferecer estímulos para a procura de novos modelos de gestão, especialmente através de parcerias entre Estado, mercado e sociedade civil, como as organizações não governamentais prestadoras de serviços de atendimento que, na área da Saúde, encontram seu formato nas organizações sociais. O que encontra amparo num estado liberal organizado juridicamente pelas regras jurisprudenciais da common law não encontra adesividade imediata no ordenamento germano-romano. As informações constitutivas de processos constituintes que, de fato, foram capazes de recolocar a sociedade no trilho do estado democrático naturalmente não cumprem essa sina, algo que assegura avanços civilizatórios, mas não alivia o custo econômico. Há um apontamento de reposicionamento das funções típicas do Estado e as que podem ser compartilhadas com setores privados da economia por meio de regulamentações que passam a



permitir um compartilhamento dos atendimentos demandados pelas populações nas áreas mais sensíveis, inclusive. Trata-se, contudo de um processo que não encontrou a afinação mais apropriada.

Para ilustrar esse processo, Boron toma como exemplo o que aconteceu com a educação superior, que pode também ser verificado nas mais diferentes áreas das políticas sociais. Ao assistir à ampliação do ensino superior privado, os países da América Latina viram a educação superior se converter num serviço, que termina sendo um bem como um automóvel qualquer. No momento em que se dá a batalha ideológica por vencida e se aceita que a educação, a saúde e a seguridade social deixam de ser um direito e se transformam em bens, a conclusão inexorável é que bens se compram e se vendem no mercado, e as regras que regem o mercado e a sua lógica nada têm a ver com as regras da democracia e dos direitos sociais (Boron, 2003). É uma observação pragmática. Todavia, em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, o acesso à educação, como cuida o exemplo explorado, é uma política pública prioritária como ações de infraestrutura, de saúde e segurança pública, o que vale dizer ser uma prioridade que disputa com outras de igual jaez recursos públicos insuficientes. Tal conclusão leva ao chamado da prestação do serviço pela via do investimento privado curatelado por órgãos estatais de supervisão. Assim, naturalmente transforma-se em negócio, e lucrativo. A iniciativa privada fornece bens, não serviço público.

Para Cohn (2000), em análise sobre o mesmo período, prevalece a contraposição entre a política econômica e a social, embate no qual se estabelece o ditame absoluto da economia sobre as formas de o país gerir a questão da pobreza e das desigualdades sociais, além de uma contradição de base entre a política de ajuste e de estabilização econômica adotada pelo governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país. No mesmo sentido aponta o diagnóstico proferido por Braga e Barros Silva (2001), para quem houve uma específica e perversa relação entre política econômica e política social nos anos 90 e que não seria exagero afirmar que essa política econômica é incompatível com o desenvolvimento de uma política social que assegure a qualidade de vida e que não seja comprometida pelas instabilidades, crises e desigualdades promovidas pela dinâmica econômica capitalista.

A incompatibilidade referida de fato existe, todavia não aponta para outra alternativa que não a de buscar condições materiais que financiem as políticas formuladas. É certo que o





pensamento progressista teve que assistir com alguma paciência e criação de alguma estabilidade econômica na região para que as políticas de redução de desigualdades passassem a produzir seus fins de resgate da importante parcela de excluídos, coisa que também foi possível nas últimas duas décadas em vista da expansão da democracia e da institucionalização das relações entre o Estado e a sociedade.

A submissão da política social à econômica geraria um cartel de ações que não combateu efetivamente a desigualdade, uma vez que, diante das restrições orçamentárias para a intervenção pública e a oferta de serviços universais, esse cartel priorizaria e investiria majoritariamente em políticas voltadas aos segmentos mais pobres da sociedade: a citada *focalização das políticas sociais*, traduzida na universalidade apenas de um conjunto básico de serviços sociais, como aqueles preconizados nos programas de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde da Família, gerando seletividade nos níveis mais complexos das redes de serviços.

Dessa maneira, ainda segundo Cohn (2000), a questão social foi reduzida à questão da pobreza e as políticas sociais à questão da parca disponibilidade de recursos orçamentários para o setor, arranjo no geral associado ao posicionamento ideológico anteriormente apontado por Behring e que classifica os serviços públicos estatais como perdulários, paternalistas, ineficientes e caros e não o provedor dos direitos sociais básicos e da cidadania. Um erro que os anos seguintes trataram de atenuar, tendo em conta que a própria implementação das políticas sociais e de redução de desigualdades foram demonstrando com sua atividade a necessidade de ajuste, seja para mantê-las na assertiva de resgate e inclusão social, seja para não permitir a formação de uma legião de lenientes dependentes da ação estatal sem efetivo progresso e emancipação social. O principal entrave que esse modelo apresentou foi o de não enfrentar o principal problema do Brasil, que é a desigualdade, o que implicaria não apenas a adoção de políticas focalizadas de combate à pobreza, mas também sua superação, através de mecanismos diretos ou indiretos de distribuição de renda e realocação dos referidos setores em camadas menos dependentes.

Novamente mencionando Braga e Barros Silva (2001), a política econômica de estabilidade de preços – marca da década de 90 e que não apresenta perspectivas de mudança em cenário mais recente –, além das reformas liberalizantes e desreguladoras/desregulamentadoras, não deixou espaço para uma política social vigorosa ao



negar o estabelecimento de uma base fiscal sólida, estabilidade de financiamento, remuneração adequada dos serviços públicos, manutenção de investimentos e inovação nos aparatos públicos, ao mesmo tempo em que deteriora a situação social e eleva a demanda por serviços públicos. Não é possível negar que o sistema de políticas sociais universalistas implementado no Brasil pós-Constituição de 1988, apesar do imenso avanço na construção de um arranjo institucional, regulador e norteador dessa política, também padece desses desígnios. A explicação oferecida pelos fatos é a ainda persistente inviabilidade de autofinanciamento para as despesas com investimento, em especial diante da herança de desarranjo do valor de custeio e do serviço da dívida pública dos países emergentes e em desenvolvimento. As condições que os agentes internacionais cobram para manter um fluxo saudável de circulação de dinheiro nestas economias rende a necessidade de reformas em setores sensíveis da administração pública, como reformulações na estrutura administrativa, controle de despesas com pessoal, equalização dos gastos com previdência e ajustes na tributação para que o país mantenha alguma competitividade internacional.

Há ainda o dever de transparência, inexorável para que tenham os países a confiança internacional, coisa que não toca a soberania de cada um, mas que aumenta ou retira recursos das economias em caso de aumento do risco decorrente da incredulidade dos números da economia. A saída, portanto, do molde mais ortodoxo passa a ser um risco real.

De volta a uma abordagem local, discutindo o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, Costa (2001) aponta que essa agenda teve uma relação direta com a percepção generalizada sobre o déficit de eficiência e de responsabilização da política social, agravada pela baixa definição dos papéis para os níveis de governo que atuam no setor (União, Estados e Municípios). Tal descentralização teve como diretriz aumentar essa eficiência, aproximando o gestor da política do cidadão e criando mecanismos para o controle público e social, a definição das prioridades locais e a melhor fiscalização e controle da aplicação dos recursos próprios municipais e recebidos através de transferências intergovernamentais para inversão em saúde. Essa aproximação se daria com a municipalização das políticas; o maior controle público ocorreria por meio da criação dos conselhos municipais, com composição entre a sociedade civil e o poder público municipal, prestadores de serviços e trabalhadores.

O gestor estadual, segundo Costa (2001), foi aquele que sofreu o maior impacto no processo de descentralização, ao ter seu papel original de executor de ações e de contratante de



serviços substituído por uma função de coordenação, apoio e regulamentação do sistema estadual de políticas sociais. O Banco Mundial, de acordo com Costa, sugere um conjunto de ações para o gestor estadual para aprimorar e fortalecer suas funções de articulador regional de políticas:

- desenvolver um modelo equitativo de distribuição de recursos entre municipalidades ajustando os modelos de distribuição per capita e o baseado na produção de serviços;
- fortalecer a utilização compartilhada de serviços de referência entre municípios para promover economia de escala e estimular as oportunidades de especialização municipal, entre os quais os consórcios intermunicipais;
- estimular a definição de prioridades nas intervenções;
- estabelecer combinação de preços, orçamento global e outros instrumentos para a definição de prioridades pelos gestores locais, considerando que as transferências intergovernamentais tendem a ser de fundo a fundo;
- estudar a ineficiência alocativa devido à ausência de estratégias de intervenção;
- planejar os investimentos futuros em incorporação tecnológica e equipamentos de acordo com as novas funções na gestão de custos do governo federal e estadual;
- estimular que as organizações e serviços públicos sejam mais autônomos e responsabilizáveis, introduzindo mecanismos de flexibilidade nas relações de trabalho, contratos de gestão e competição para a prestação de serviços específicos demandados pelo gestor (Word Bank *apud* Costa, 2001).

Sobre o processo de descentralização, o autor conclui que são poucas as evidências de que ela tenha afetado de modo negativo a qualidade dos serviços, de que a municipalização tenha causado negligência de mecanismos de responsabilização dos governos locais ou mesmo de que ela possa ter produzido uma crise de legitimidade do sistema público. O processo, na verdade, teria fortalecido os governos municipais, ampliado a capacidade de gestão em função das novas responsabilidades, aumentado a força de trabalho, a oferta de serviços e induzido a um maior comprometimento de recursos do orçamento municipal, segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Saúde de São Paulo (*apud* Costa, 2001).



É possível sintetizar a concepção crítica, discutida neste artigo, sobre o resultado do processo de reforma do Estado e da ineficácia das políticas sociais como indutoras da redução da desigualdade, através da análise de Boron (2003) sobre o processo de redemocratização dos países da América Latina nos últimos vinte anos. Nessa visão, governabilidade nada mais é que um eufemismo que equivale a tranquilizar os mercados. Correto, mas uma condição de ser e existir para as políticas sociais nos países emergentes e em desenvolvimento. Portanto, mais do que uma associação entre ordem política e democrática com sustentação da ordem econômica, existe hoje uma “fetichização” das regras do jogo democrático num tipo de jogo político que prescinde os conteúdos substantivos da ordem democrática enquanto projeto de governo que produza a superação das condições de exploração e desigualdade realmente presentes (Boron, 2003).

O Contraponto Neoliberal

É necessário salientar, porém, que essa visão sobre o tema das políticas públicas baseada na defesa do *Welfare State* não é única, existindo também a ideia clássica filiada ao pensamento neoliberal de que, segundo Gonçalves (2004), com a crise do Estado iniciada na década de 70, a ação do Estado de Bem-Estar Social atua no sentido inverso daquilo que se propõe. Ao procurar proteger os cidadãos, o Estado, aparentemente benfeitor, acaba produzindo ineficácia e clientelismo, pesadamente pago pelo mesmo cidadão que procurava socorrer. Ainda segundo Gonçalves, nessa visão os grandes males e pecados do Estado intervencionista seriam os seguintes:

- a excessiva regulação legislativa e a intervenção estatal enquanto produtor e regulador econômico confundiriam os sinais emitidos pelo mercado, provocando o emprego irracional dos recursos materiais e o empenho subjetivo dos agentes econômicos;
- o Estado seria transformado em instrumento dos grupos de pressão que tentam firmar seus privilégios, utilizando o discurso demagógico das políticas sociais;
- o crescimento das despesas públicas levaria ao aumento das necessidades financeiras dos governos através do endividamento ou da emissão de moeda;



- o aumento da carga tributária poderia provocar efeitos indesejáveis que se propagariam pela falta de estímulo ao trabalho, evasão e fraudes fiscais e estímulo à economia informal.

Para sintetizar o pensamento neoliberal e sua visão sobre a intervenção estatal na economia, Gonçalves afirma que os neoliberais, ao criticarem o Estado do Bem-Estar Social, não estão defendendo pura e simplesmente seu desmantelamento, uma vez que são inegáveis os efeitos da economia sobre a sociedade e os indivíduos e um mínimo de intervenção estatal é aceito desde os tempos de Keynes, e nem deixando de oferecer alternativas de política social.

Na medida em que os textos constitucionais privilegiaram um grande conteúdo de informação progressista, o neoliberalismo acabou ferido de morte na região. O Brasil é exemplo. Não há plausibilidade nesta fundamentação teórica tendo em conta os posicionamentos prescritos na Constituição de 1988, que limitam a expansão da economia sem a contrapartida de atenção aos segmentos de maior vulnerabilidade socioeconômica. Os quase trinta anos de vigência do atual texto constitucional produziu avanços irretornáveis nestes termos. Países que não acompanham essa trajetória tiveram a decisão soberana de contrariar essa receita e tem colhido grandes dificuldades sociais e isolamento.

A questão-chave para os neoliberais seria, portanto, o papel do Estado na condução das políticas públicas. Críticos contumazes da ineficiência estatal defendem a transferência aos indivíduos, através do mercado, das tarefas de realizar políticas públicas. Repisa-se o que a teoria define e a prática afirma inexequível. Não se trata, portanto, de eliminar políticas públicas, nem mesmo de retirar do Estado seu papel de defini-las. A diferença com o *Welfare State* é que, neste, o Estado é o produtor-realizador das políticas públicas, enquanto no Estado neoliberal é o indutor-provedor delas, uma diferença nada sutil, inobstante que ainda que se apresente travestido de indutor, na verdade é viabilizador quando constrói juridicamente as condições para que a sociedade realize um consórcio. Não é por menos que nas duas conformações, caberia ao Estado elaborar e definir as políticas públicas e, no modelo neoliberal, essa ação poderia acontecer, entre outras alternativas, através da criação de um imposto de renda negativo (Friedman *apud* Gonçalves, 2004) que substituiria a promoção estatal de políticas sociais por um instrumento de transferência de rendas que permitiria aos indivíduos adquirirem



no mercado o serviço que melhor atendesse às suas necessidades, reduzindo o desperdício nos gastos sociais.

Para Friedman, citado por Gonçalves, a individualização do acesso ao bem público, substituindo um mecanismo de manifestação de preferências (as decisões políticas) por outro mais eficiente e confiável (o mercado), aumentaria a competitividade e diminuiria a indesejável esfera de atuação do Estado. Em suma, esvazia-se a dimensão política das políticas sociais. Inobstante lógica, a afirmação ainda encontra objeções à sua aparente simplicidade. A linearidade vê-se interrompida pelo ordenamento jurídico constitucional construído com força institucional ainda suficiente para barrar o abandono da parcela hipossuficiente.

A conjugação de fatores administrativos e políticos dificulta a formação de um consenso em torno da agenda das reformas prioritárias, tornando a definição do conteúdo e do alcance de cada uma delas uma tarefa extremamente complexa, do ponto de vista tanto conceitual quanto prático. As dimensões interna e externa da crise do Estado, como as vividas atualmente no Brasil, devem ser mediadas mesmo em um contexto de globalização da economia, pois esse fenômeno não exclui a relevância da política de interesse nacional, sendo que, por mais que a integração do sistema global tenha avançado, persiste a tensão entre a esfera nacional e a ordem mundial globalizada. Deslocando o foco para as variáveis internas, desde a década de 90 tornou-se mais clara a percepção de que receitas econômicas ortodoxas ou heterodoxas não constituem condição suficiente para o êxito no enfrentamento da crise, impondo-se a criação de capacidade governativa em sentido strictu [governance] e a recuperação da credibilidade das instituições estatais e da capacidade do governante de viabilizar politicamente sua agenda governamental [governabilidade].

A reforma do Estado, apesar de necessária e urgente, consiste em fenômeno que envolve quatro problemas: um econômico-político, referente à delimitação do tamanho do Estado; outro também econômico-político que é a redefinição do papel regulador do Estado; um econômico-administrativo, envolvendo a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e um político, que se refere ao aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Nessa avaliação, um governo pode ter governabilidade na medida em que seus dirigentes tenham os necessários apoios políticos para governar, mas pode governar mal por lhe faltar capacidade de governança. Existe governança



em um Estado quando seus governos têm as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que tomam.

O aumento da governabilidade está ligado, portanto, à realização de uma reforma política no país. A capacidade política de governar, ou governabilidade nos regimes democráticos, deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade e depende: da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; da existência de mecanismos de responsabilização (accountability) dos políticos e burocratas perante a sociedade; da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender àquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, da existência de um contrato social básico. A dimensão política da reforma do Estado é a mais importante, pois o Estado é o ente político por excelência e, ao mesmo tempo, a menos clara, porque não se pode falar em crise política do Estado nos anos 90. Crise política é sinônimo de crise de governabilidade.

Considerações Finais

O artigo conclui que a reforma do Estado é no Brasil comumente atrelada à agenda e às prioridades econômicas, sendo seus parâmetros definidos sob o primado da economia, restringindo a reforma às metas de corte de gastos e redução do déficit público. Isso significa uma visão reducionista da reforma do Estado, em detrimento de uma perspectiva que possa privilegiar o processo de consolidação política nos países da América Latina e da adoção de políticas sociais universalistas que assegurassem a inclusão social e a redução dos danos da exposição à pobreza de parcelas significativas de suas populações. Esse reducionismo, inspirado no receituário de ajustes para as economias em desenvolvimento propugnado pelo Consenso de Washington, analisa as políticas sociais através de um discurso meramente ideológico, caracterizando-as como paternalistas, geradoras de desequilíbrio fiscal, causadoras de custos excessivos do preço da mão-de-obra e que deveriam, em razão disso, ser acessadas via mercado, promovendo a competição e o melhor uso dos recursos estatais, que atuariam na



complementação da renda dos mais pobres, que se tornariam consumidores dessas políticas, reduzindo a questão social à questão da pobreza e da sua focalização.

Vislumbram-se, dessa maneira, duas visões antagônicas; aquela que valoriza a ação do Estado como agente indutor do processo de promoção das políticas sociais e, por consequência, da redução das desigualdades verificadas nos países da América Latina; e outra que propugna a redução do Estado e a liberdade dos indivíduos de procurarem no mercado os serviços de saúde, educação, previdência, enfim, as políticas sociais, mesmo que para isso tenham sua renda complementada pelo agente público. As duas perspectivas denotam diferentes visões ideológicas sobre a política, o tamanho do Estado e a relevância da ação estatal. Porém, a maior diferença que pode ser evidenciada entre as duas perspectivas é que, na primeira, mesmo se considerando os problemas e limitações da ação do Estado nos países da América Latina nas décadas recentes, aposta-se na politização das políticas sociais, ao remetê-las para o *locus* próprio da política, que é o Estado. A segunda perspectiva esvazia o conteúdo e o significado político das políticas públicas, ao remetê-las ao mercado e à ação dos indivíduos, à escolha pessoal e à aquisição dos serviços de saúde e educação, por exemplo, como mercadorias comuns submetidas à lógica da oferta e da procura.

Uma concepção de políticas sociais que as pressuponha como redutoras de desigualdades, promotoras da equidade, reparadoras de injustiças sociais históricas, como as verificadas no Brasil, não pode prescindir do papel estratégico do Estado como condutor e promotor dessas políticas, sendo o Estado visualizado no Brasil como União, Estados e municípios, entes públicos por excelência, para os quais ocorrem pleitos para a escolha dos governantes e que conforme a Constituição Federal e demais diplomas legais e institucionais brasileiros, são os responsáveis pela definição e execução dessas políticas. O que se verifica, na história recente, é que quanto maior o grau de politização na formulação e no desenho do arranjo institucional das políticas sociais, melhores foram os resultados dessa política para a população brasileira, tais como os processos da Assembleia Nacional Constituinte e da regulamentação do Sistema Único de Saúde. Como o Estado é o *locus* privilegiado do embate político e da disputa, manter a política social adstrita à sua esfera permite que a sociedade possa participar desse embate de forças. Além disso, mesmo que esporadicamente, garantir que políticas mais favoráveis e benéficas sejam promovidas pelo entre público é a única maneira de associar democracia e ação estatal, ou, como apontaria Cohn (2003), promover a ampliação da



democracia política e social como diretriz para a rearticulação das relações entre Estado e sociedade civil, trazendo para o centro do debate as discussões sobre igualdade, justiça, e solidariedade, num processo de consolidação e ampliação da esfera pública.

A perspectiva neoliberal, ao esvaziar as políticas sociais do componente político, parece acreditar numa racionalidade esvaziada de conflitos, de luta por interesses antagônicos num cenário de recursos escassos, como é a realidade dos países latino-americanos nas últimas décadas, além de cercear a capacidade da sociedade civil, organizada ou não, de participar do processo decisório de implementação e oferta de serviços públicos. O conflito é inerente ao processo de condução de políticas sociais. A despolitização verificada no pensamento neoliberal, na verdade, oculta um pressuposto ideológico que defende a redução do tamanho do Estado para assegurar um *status quo* e evitar que setores ou grupos da sociedade paguem um preço maior para que as desigualdades sociais sejam combatidas através da intervenção estatal, fortalecendo um discurso muito disseminado no senso comum que condena a ação pública e sua ampliação. Dessa maneira, as vertentes reducionistas da ação estatal, de certa forma, recusam a característica inerente ao Estado, que vem a ser a política, constituindo a desmobilização e a despolitização do social e a retração das instituições políticas, o que certamente é prejudicial ao processo de políticas públicas e suas finalidades precípuas.

Na medida em que os textos constitucionais injetaram um grande conteúdo de informação progressista, o neoliberalismo acabou ferido de morte na região. O Brasil é exemplo. Não há plausibilidade nesta fundamentação teórica tendo em conta os posicionamentos prescritos na Constituição de 1988, que limitam a expansão da economia sem a contrapartida de atenção aos segmentos de maior vulnerabilidade socioeconômica. Os quase trinta anos de vigência do atual texto constitucional produziu avanços de difícil retrocesso nestes termos. Países que não acompanham essa trajetória tiveram a decisão soberana de contrariar essa receita e tem colhido grandes dificuldades sociais e isolamento.

O andar do tempo tem revelado que o neoliberalismo foi enfrentado por um ordenamento jurídico ocupado com a preocupação de proteger a cidadania, a democracia e o estado de direito, algo observado sem retrocesso pela maioria dos países na América Latina desde meados da década de 1980, exceto nas localidades que aventuraram experiências econômicas anticíclicas por tempo prolongado.



Referências bibliográficas:

ARRETCHE, M. T. S.. O sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v.11, n.3, jul-set 1997.

BARRETO JR., I. F. *Poder Local e Política: a saúde como lócus de embate na cidade de Santos – SP*. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, PUC-SP, São Paulo: 2005.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. Atualidade do Conceito Sociedade da Informação para a pesquisa jurídica. In: PAESANI, Liliana Minardi (coord.). *O Direito na Sociedade da Informação*. São Paulo: Atlas, 2007.

_____.; CÉSAR, Daniel. Marco Civil da Internet e Neutralidade da Rede: Aspectos Jurídicos e Tecnológicos. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 12, n. 1 / 2017 p.65-88.

_____. Abordagens recentes da pesquisa jurídica na Sociedade da Informação. In: PAESANI, Liliana Minardi (coord.). *O Direito na Sociedade da Informação II*. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Aspectos Sociológicos da Lei dos Delitos Informáticos. In: PAESANI, Liliana Minardi (coord.). *O Direito na Sociedade da Informação III: a evolução do direito digital*. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. MARGATO, Luís Roberto Soares; QUEIROZ, Maurício Veloso. Eficácia dos Direitos Humanos na Sociedade da Informação. *Revista Constituição e Garantia de Direitos*. Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. v. 7, n. 1, 2014, p. 1-15.

_____. Sociedade da informação e as novas configurações no meio ambiente do trabalho. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*. V. 27, p. 251-262, 2011.





_____. Proteção da Privacidade e de Dados Pessoais na Internet: O Marco Civil da rede examinado com fundamento nas teorias de Zygmunt Bauman e Manuel Castells. In: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO; Adalberto; DE LIMA; Cintia Rosa Pereira. (Org.). *Direito & Internet III: Marco Civil da Internet*. 1ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015, v. 2, p. 100-127.

BRAGA, J. C. de S.; BARROS SILVA, P. L. A mercantilização admissível e as políticas públicas inadiáveis: estrutura e dinâmica do setor saúde no Brasil. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. *Brasil: Radiografia da Saúde*. Campinas: Unicamp, 2001.

BEHRING, E. R. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BORON, A. A. El Estado y las reformas Del Estado orientadas al mercado: los desempeños de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, N. R.; Wanderley, L. E. (orgs.). *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez: PUC-SP, 2003.

COHN, A. Descentralização, cidadania e saúde. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v.6, n.4, out-dez 1992.

_____. As políticas sociais no governo FHC *Revista de Sociologia da USP Tempo Social*, São Paulo: Edusp, v11, n.2, fevereiro de 2000.

_____. Estado e Sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – Abrasco, v.8, n.1, 2003.

COSTA, N. R. A descentralização do sistema público de saúde no Brasil: balanço e perspectiva. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. *Brasil: Radiografia da Saúde*. Campinas: Unicamp, 2001.

GONÇALVES, A. *Políticas públicas e a ciência política*. Santos: mimeo, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise (9)*. Brasília: Ipea, agosto de 2004.





KRAWCZYK, N. R.; Wanderley, L. E. (orgs.). *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez: PUC-SP, 2003.

MOTTA, P.M. Prefácio. In: MARTINS, P.E.M.; PIERANTI, O.P. (orgs). *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

OLIVEIRA, F. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contexto de desigualdades e descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – Abrasco, v.7, n.3, 2002.

TAPIA, J. R.B. e HENRIQUE, W. Crise, reforma e políticas sociais na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v.10, n.3, jul-set 1996.