



POLÍTICAS PÚBLICAS NOS ANOS NOVENTA

Um Ensaio sobre as Causas e Implicações da Crise do Estado Brasileiro de Bem-Estar Social

Elói Martins Senhoras¹

INTRODUÇÃO

O processo da globalização não resolveu os problemas sociais e econômicos do mundo contemporâneo, ao contrário, tem contribuído para aumentar ainda mais as diferenças entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, levando muitas vezes ao crescimento da pobreza e da exclusão social.

Por outro lado, ele é responsável por um processo de desenvolvimento local de instituições, trazendo consigo novas perspectivas de adequação das políticas públicas nacionais às peculiaridades regionais/locais, e dos espaços urbanos e rurais, em sua dimensão física, econômica, social e cultural, respeitando, portanto, todos os preceitos do desenvolvimento social sustentável.

A ampliação do espaço político e institucional das políticas sociais para o nível local talvez seja uma das fortes posições do pensamento progressista, e tem sido, muitas vezes, associado aos processos de democratização (DRAIBE, 1990).

Esse processo vem colocando em xeque muitas das estruturas públicas tradicionais quanto à sua adequação e desempenho na gestão das políticas econômicas e sociais, criando uma dicotomia oriunda dos desafios políticos para a construção de uma rede local de atendimento.

A reforma do Estado, inaugurada fundamentalmente na segunda metade da década de 90, inicia uma nova fase na história das políticas públicas brasileiras que são alvo da promoção da autonomia e da participação popular.

O que se faz mister de esclarecimento é que nos discursos a palavra *pública*, associada à política, não é sinônimo de ação estatal ou de ingerência governamental, mas tem identificação com

¹ Professor e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF) e do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. Pós-Doutor em Ciências Jurídicas. Foi *visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University e *visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles.

a “*res-pública*”, isto é, coisa de todos, do povo, e, por isso afigura-se como espaço de intervenção e, principalmente, parceria, do Estado e da sociedade.

Nesse processo, a descentralização aparece como resposta às mudanças do *Welfare State* diante das modificações econômicas recentes e pelo apelo da sociedade por maior democracia e proteção. A descentralização abrange aspectos institucionais, referindo-se ao grau de parceria nas relações intergovernamentais e na criação de mecanismos de representação combinando as estruturas representativas tradicionais com novas formas de participação em nível local. A descentralização provoca ainda alterações financeiras, transferindo recursos do governo central para os governos locais; e organizacionais dos sistemas de proteção social, relacionando-se a uma maior autonomia dos poderes locais e regionais (CASTRO, 1991).

Enfim, a crise atual do tradicional modelo de *Welfare State* apontam transformações de relevo que se abriram ao longo dos anos 90 e que reformulam os sistemas coletivos de seguridade social e das instituições responsáveis pelas medidas de caráter redistributivo.

A questão central que se pretende analisar com este artigo são as transformações que vêm ocorrendo no papel social da esfera local. São elas capazes de validar, autonomamente ao Estado, as necessidades públicas? A fim de uma confirmação, é realizada uma revisão histórico-crítica dos condicionantes que estimularam a deterioração do padrão social de *Welfare State*.

Pretende-se confirmar que a falta de organização social no Brasil - embora sejam visíveis os avanços do Terceiro Setor em contraposição a sua histórica colaboração marginal nas políticas públicas – tem se mostrado como uma barreira forte e ainda mais excludente, especialmente no momento em que a globalização revaloriza os espaços locais como arenas de participação política, econômica e social para os grupos organizados.

PARTE 1 - PROCESSOS E DISCURSOS

INFLUENCIADORES DA CRISE DO *WELFARE STATE* BRASILEIRO

A Globalização

A globalização pode ser entendida como um estágio mais avançado do processo histórico de concentração e centralização de capital, impulsionado pelo recente desenvolvimento dos meios de comunicação e do despertar da consciência sobre o destino comum da humanidade. Entretanto, a maior integração da economia mundial, através da liberalização comercial e dos fluxos de capital, tem trazido consequências aos setores produtivos menos eficientes, com contração de produção e emprego, e consequentemente de renda (RATTNER, 1995; JENTOFT *et al.*, 1995).

Um outro conceito do processo de globalização o coloca como resultante de um conjunto de forças dinâmicas – econômicas, políticas, ideológicas, culturais e religiosas – que estão modelando e remodelando a divisão internacional do trabalho, favorecendo ou dificultando a acumulação de capital, e acelerando ou retraindo a homogeneidade de consumo e comportamento humanos (MOREIRA, 1994, p. 85).

O segundo conceito apresentado é mais amplo que o primeiro e dá ênfase à reorganização do espaço das relações sociais, bem como à redefinição das relações entre as esferas política e econômica, que resultam em mudanças na governança dos espaços democráticos e no papel do Estado (BONANNO *et al.*, 1999).

A globalização não é um processo que ocorre com a mesma intensidade em todos os países, pois depende da atratividade que eles oferecem às redes globais, que está relacionada a muitos fatores, entre eles: da força econômica e política do país, do tamanho e potencialidades do mercado interno, da natureza e da importância das matérias-primas que as corporações transnacionais procuram, da legislação e regulação dos Estados Nacionais quanto ao comércio exterior e aos fluxos de capital financeiro transnacional, e do nível de corrupção (MOREIRA, 1994).

Portanto, a globalização não distribui seus custos e benefícios igualmente entre os diferentes países, nem elimina a necessidade de haver a intervenção dos Estados Nacionais para a integração regional, pois toda a lógica do seu movimento tem um caráter de concorrência predatória e de especulação patrimonialista, que só pode ser contida e regulada por novas formas e por reforços dos mecanismos de intervenção delineados nas políticas públicas.

Ao mesmo tempo que as sociedades contemporâneas se veem atravessadas por processos globais, abrigam dinâmicas locais que se propõem a solucionar problemas gerados tanto dentro como fora de seus limites (NAVARRO YÁÑEZ, 1998). Por isso, há a necessidade de se buscar novos pontos de equilíbrio entre o global e o local. Nesse sentido, o foco não deve ser apenas no local, mas também nas relações e interações que ocorrem entre localidades e regiões. O que tem se observado é que forças globais requerem e estimulam respostas nas esferas local e regional (JENTOFT *et al.*, 1995).

Ou seja, cabe aqui a frase que tem sido utilizada para tratar da estratégia dos países diante da globalização de mercados: “think globally, act locally” (pense globalmente, mas aja localmente), uma vez que longe de ser um fenômeno mundial de homogeneização na distribuição de capital, a globalização, contribui para acentuar ainda mais as diferenças entre nações e regiões.

A par dessas tendências está havendo uma mudança no sentido de deslocar o poder e as políticas de um arcabouço forte nacional/fraco local, para um arcabouço fraco nacional/forte local. E a globalização está estimulando a reorganização local, com uma série de particularidades quanto

ao uso do espaço e dos atores sociais envolvidos, fato este que se faz fundamental para a gestão local de uma política pública.

Descentralização da Administração Pública

Há mais de uma década, o Brasil vive uma rica experiência de redesenho do seu sistema federativo. O sentido da mudança - pelo menos ao nível do discurso político - aponta para a descentralização, bem como para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo. Para os críticos do sistema anterior, a descentralização implicaria a transferência de competências e atribuições de outras esferas estatais para os municípios, com concomitante descentralização na gestão dos recursos, conferindo-lhes maior autonomia nas decisões e nos gastos públicos. (ALMEIDA, 1996).

Na busca de formas democrático-liberais e consolidação de direitos sociais, destaca-se o processo de descentralização expressando o aumento do nível de participação nas decisões, num plano político-ideológico, diante da aspiração de uma reforma do Estado e alteração nas suas relações com a sociedade.

Com a descentralização, o processo de municipalização adquiriu expressão no país a partir da Constituição de 1988, evidenciando-se, *a priori*, através de uma reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e através da transferência para os municípios de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e/ou executadas pelos governos estaduais e federal. Além desse repasse e da arrecadação própria, os municípios recebem parcelas de recursos do ICMS, dos Fundos de Saúde, Assistência Social, Educação etc.

Com a política da descentralização, a União deveria ampliar suas funções normalizadoras e reguladoras de coordenação das políticas nacionais. Deveriam ser eliminados os conflitos e as competências concorrentes, com ampliação da esfera de ação dos Municípios, ficando para os Estados as atribuições supletivas e de coordenação de ações de âmbito regional. As dificuldades políticas para uma revisão institucional profunda são de muitas ordens. Talvez a principal seja a resistência das burocracias estaduais, temerosas de terem seu prestígio e poder reduzidos. Muitos dos problemas enfrentados com a descentralização advêm da falta de rumos políticos que a estimulem por meio de mecanismos adequados. Como barreiras à descentralização pode-se citar a dependência da disponibilidade de recursos e do engajamento político dos executivos estaduais e municipais no processo, e o jogo de alianças e oposições entre governadores e prefeitos eleitos em um sistema pluripartidário.

Por sua vez, observando-se agora do lado dos Municípios, verifica-se que as políticas municipais têm sido fragmentadas, individuais e isoladas. Elas estão sujeitas à instabilidade

administrativa: cada gestão muda os rumos e as prioridades, pois existe a cultura de que a continuidade das ações da gestão anterior não representa dividendos eleitorais para a gestão atual. Existem muitos outros entraves à descentralização, como a falta de capacitação e de entendimento do que seja o desenvolvimento, o "clientelismo" local, a falta de transparência nas decisões e na alocação dos gastos públicos, e a baixa eficiência redistributiva².

A descentralização tem se tornado a grande moda desta década. Alguns a veem como uma importante ferramenta para o desenvolvimento sustentável e para a redução da pobreza, outros como um caminho para dismantelar economias centrais, e ainda alguns como forma de semear a democracia.

Para Aiyar *et al.* (1996), por exemplo, a descentralização pode trazer grandes benefícios, destacando-se: o aumento do retorno dos governos à sociedade; o aumento do fluxo de informações entre o governo e a sociedade; a promoção de maiores atividades de participação e de associativismo; o aumento da transparência; o aumento da credibilidade; a integração da sociedade com o Estado; o reforço e revigoramento da democracia ao nível nacional; a ampliação do escopo do projeto para além da agricultura; a redução das disparidades regionais; a solução dos problemas da complexidade e da coordenação; a atenção maior aos fatores socioculturais; a adaptação do desenvolvimento às condições locais; e o reforço do compromisso do governo central com o desenvolvimento social. É óbvio que cada um desses benefícios não ocorre independentemente dos outros, havendo grandes discrepâncias em razão das próprias diferenças regionais e locais, mas no médio e longo prazos eles tendem a convergir na medida em que as grandes transformações sócio-políticas sejam processadas.

Segundo Navarro Yáñez (1998) há três argumentos que reforçam a tendência à municipalização. O primeiro, que os processos econômicos, políticos e sociais produzem impactos diferentes segundo a escala em que incidem, com independência de outros fatores ou variáveis. O segundo, que a comunidade local, ou o Município, constitui-se na unidade básica de convivência. E o terceiro, fundamenta-se nas potencialidades que a escala local oferece para o desenvolvimento de processos de participação e democratização.

Através de um diagnóstico bem elaborado pode-se identificar os principais problemas e reivindicações e propor as principais linhas de uma política de desenvolvimento para o município. Entre essas linhas destacam-se: a qualidade de vida; a questão socioeconômica; o acesso a novas tecnologias e alternativas de produção que garantam a qualidade e a conservação do meio ambiente; a infraestrutura produtiva e social; o acesso à saúde gratuita; a valorização do conhecimento e da

² Por exemplo, o FPM apresenta baixa eficiência redistributiva, pois é alocado com base no número de habitantes, o que contribui para acentuar cada vez mais as diferenças municipais e regionais.

cultura da população local, a participação dos jovens, mulheres e idosos e sua participação nas decisões que envolvam as políticas para o município.

Mas se a elaboração de planos e políticas é apenas o início do processo: resta saber como essas políticas serão implantadas, e mais que isso, como elas serão monitoradas e avaliadas, pois entende-se que o seu objetivo último seja a melhoria da qualidade de vida da população.

Está evidente que não há uma saída única para o desenvolvimento de um país. Qualquer programa ou projeto de desenvolvimento deve respeitar as particularidades locais - sociais, culturais, econômicas e ambientais-, de modo a não agravar as desigualdades regionais. E o processo de descentralização, particularmente o da municipalização, tem importante papel nisso, pois é no nível local que as peculiaridades se expressam, que os atores sociais interagem, que as políticas públicas se viabilizam, enfim que as ações efetivamente se realizam. O processo de municipalização, se bem conduzido, pode atacar as profundas disparidades regionais e locais, contribuindo para a solução dos problemas e para a integração das políticas ao nível nacional.

As ações locais, desde que conduzidas com a participação dos diferentes segmentos representados da sociedade, podem ter papel preponderante no compartilhamento de oportunidades e responsabilidades, com consequente diminuição da acentuada desigualdade social hoje presente no país.

A Formação e Articulação de Atores Sociais: O Discurso do Planejamento Local

A globalização é um processo de construção social e de renegociação continuada no qual uma grande diversidade de atores participam. Neste processo, as identidades locais podem ser reforçadas pelo rompimento com entidades mais abstratas e distantes, como aquelas de âmbito nacional (LLAMBI *et al.*, 1997). A questão é como dar o peso apropriado aos diferentes atores, uma vez que a economia política gera assimetrias de poder de ordem global e, consequentemente, a desigualdade de acesso dos diferentes estratos da população ao uso dos recursos econômicos, políticos e culturais.

Se o modelo predominante na teoria econômica estabelecida pode se constituir em um obstáculo para as experiências de desenvolvimento local, algumas características sociais das comunidades onde essas experiências se dão parecem mostrar a capacidade para transpor barreiras com êxito, contrariando qualquer prognóstico (YRUELA e GUERRERO, 1994). Tendo em vista a revisão do papel do Estado quanto ao seu nível de intervenção nos diferentes setores da economia, assim como a necessidade de se gerar novos conceitos de política para o planejamento social, o envolvimento dos atores sociais beneficiários desse processo mostra-se como fundamental para o seu desenvolvimento sustentável.

Não há regras para o envolvimento dos atores na elaboração e implantação do planejamento regional integrado. As estratégias têm que ser sintonizadas com as condições específicas da região considerada (VOLKER, 1997). Para isso é necessário que haja colaboração³ entre os diferentes atores, que significa mais que apenas predisposição para negociar e buscar objetivos comuns.

Esse processo deve ser muito dinâmico, no sentido de rever qualquer decisão durante o transcorrer das atividades programadas. É muito comum haver frustrações e decepções, com consequente dissolução do grupo, devido a falhas e omissões no transcorrer do processo. Há necessidade, portanto, de haver flexibilidade institucional e organizacional e predisposição das lideranças para que isso não ocorra.

Segundo Pretty (1996), há duas visões distintas sobre a participação. Uma é a de que ela aumenta a eficiência, pois as pessoas concordam e assumem posição ativa na implementação das decisões. A outra considera que a participação é um direito básico, no qual o principal objetivo é a mobilização para ações coletivas, fortalecimento e construção institucional.

É sempre oportuno, quando se estiver desenvolvendo um processo participativo, identificar-se as suas características a fim de que se possa antever possíveis distorções nos seus resultados e corrigi-las. Apesar de toda essa caracterização sobre o processo de participação, qualquer que seja ele, não há garantia de que as ações efetivamente ocorram, ou seja, a participação não significa necessariamente ação.

Por sua vez, a efetividade dos projetos de desenvolvimento local depende também do conhecimento de determinadas atitudes, valores e orientações culturais, assim como determinadas características da estrutura social para que as iniciativas possam emergir de modo coletivo, participativo e integrado, e não de modo individual, com predominância de interesses pessoais (YRUELA e GUERRERO, 1994).

Entretanto, para que essas interações ocorram, devem existir mecanismos para ativá-las e estimulá-las, a fim de que ocorram de modo organizado e para que venham a contribuir para um novo processo social, em que as oportunidades se apresentem igualmente a todos os atores. Deixar que essas iniciativas se construam espontaneamente é deixar que os grupos mais fortes e organizados predominem mais uma vez.

A participação comunitária em cada local torna-se relevante no sentido de garantir a viabilidade e a legitimidade das iniciativas de desenvolvimento, mas, atenção: a opção pelo envolvimento dos diferentes atores sociais nas tomadas de decisão é acima de tudo uma posição política. Deve haver predisposição prévia do poder local no sentido de promover o diálogo e a

³ Segundo Selin e Chavez (1995, p. 190), "colaboração implica o processo de decisão comum para a solução de problemas, onde o poder é compartilhado, e os atores – indivíduos, grupos e organizações formais – assumem responsabilidades coletivas por suas ações e subsequentes resultados dessas ações".

negociação, enfim, para a administração de conflitos de interesses, que são características inerentes a um sistema democrático. Mas o “clima social” necessário para que essas interações ocorram nem sempre pode ser criado pelo poder local, já com vícios e tendências do passado, com vieses ideológicos e muitas vezes “clientelistas” dos grupos mais organizados.

Parte-se do princípio de que deve haver participação ativa de todas essas entidades através de estruturas organizacionais e operacionais que a facilitem (FLEISCHFRESSER, 1987). Em suma, o tema do desenvolvimento local ganha importância no cenário de redemocratização do país como uma alternativa de intervenção articulada de novos atores sociais e políticos na reorientação da ação do Estado, no sentido de atender aos objetivos de construção da cidadania e da melhoria da qualidade de vida da sociedade (BAVA, 1996).

Portanto, descentralização e o fortalecimento das representações locais oferecem uma nova perspectiva para o desenvolvimento de políticas públicas. Permitem um enfoque regional/local, que leva em consideração as dimensões espaciais do desenvolvimento e o delineamento de soluções localmente compatíveis. Em complemento, entidades do governo local podem se constituir na força motora dos esforços de desenvolvimento.

O espaço deve ser visto como a arena onde as diferenças e conflitos entre os diversos grupos sociais se manifestam, permitindo a construção de novas relações sociais que assumam como premissa que os interesses comuns sejam respeitados, discutidos e compatibilizados. O limite físico do espaço pode ser estabelecido com base naquele em que os atores de uma comunidade conseguem se organizar e participar em defesa de objetivos e interesses comuns.

O processo de planejamento local precisa ser muito dinâmico para que possa rever qualquer decisão durante o transcorrer das atividades programadas. É muito comum haver frustrações e decepções, com conseqüente dissolução do grupo, devido a falhas e omissões no transcorrer do processo. Há necessidade, portanto, de haver flexibilidade institucional e organizacional e predisposição das lideranças e do poder público municipal estabelecido para que isso não ocorra. Como mencionamos anteriormente, um dos pré-requisitos para o sucesso do planejamento local é a participação comunitária, através de processos diretos e de representações, que priorizem a discussão das propostas o seu acompanhamento, a avaliação dos resultados alcançados e o redirecionamento das propostas, quando necessário.

Nada deve impedir, por exemplo, que além de diretrizes “de cima para baixo” para previdência, saúde, educação, lazer, etc haja ações “de baixo para cima” para esses mesmos temas, delineadas por iniciativas locais que visem atender objetivos mais particulares da comunidade.

Portanto, o que deve preponderar é a flexibilização tanto na natureza e composição, como no espaço territorial em que cada organização social atua, de modo que ela possa representar não apenas uma exigência burocrática, mas a melhor alternativa de fortalecimento das comunidades

locais que facilite o seu envolvimento na tomada de decisões nos assuntos de seu interesse. Nesse sentido, o território local ganha importância como força aglutinadora da organização social, ainda que se corra o risco de se estabelecer, *ex ante*, critérios rígidos de organização que apenas mascaram as práticas tradicionais e, na maioria das vezes, clientelistas, corporativistas e autoritárias do poder local.

As maiores dificuldades a serem enfrentadas são de duas naturezas: a primeira, como amenizar a sensação de perda de poder das administrações públicas municipais; e a segunda, como gerenciar os constantes conflitos de interesses emanados das diversificadas organizações sociais *vis-à-vis* os interesses do poder público.

Entretanto, para o exercício pleno da democracia, para uma inserção das problemáticas no âmbito local, há muitos desafios a serem vencidos, entre os quais as barreiras culturais existentes para a consolidação das representações; o poder de grupos fortes já consolidados; a falta de homogeneização na educação formal dos representantes dos atores sociais; a inexistência de representações de alguns atores; a abertura política local para facilitar a participação nas discussões e decisões; a transparência em todas as etapas de discussão e decisão; a adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados, com correção dos rumos, se necessário; e a segurança de que as decisões sejam mantidas pelo poder executivo municipal.

Uma política local deve ser, acima de tudo, um processo de reconstrução social, que deve se dar "de baixo para cima" e contar com a participação efetiva dos atores sociais. No entanto, as dificuldades para a organização de pessoas com interesses afins e para a prática participativa ainda se constituem em uma grande barreira ao exercício da democracia em nosso país. Não há regras ou modelos pré-determinados para a definição consensual dos objetivos e metas que conduzam ao desenvolvimento social, pois este é em essência um processo microsocial de construção coletiva, onde prevalecem as necessidades sociais e culturais, mas que devem estar sincronizadas com as oportunidades locais de desenvolvimento, tanto nos aspectos econômicos e políticos.

O Terceiro Setor

Uma ideia muito presente nas discussões recentes sobre o processo de desenvolvimento é que as suas próprias especificidades reclamam por projetos que tenham como características a descentralização (ênfase ao nível local) e a participação das comunidades alvo, a partir de uma abordagem mais interativa.

O principal argumento é que as comunidades conhecem melhor os seus problemas que qualquer órgão público, podendo facilitar o tratamento tanto das questões sociais quanto das ambientais, especialmente quando estas estiverem associadas às condições de pobreza.

Acredita-se que as possibilidades de sucesso são ampliadas em condições em que a própria comunidade participe e tenha o controle do projeto nas suas diferentes fases. A participação comunitária traz como vantagens, por exemplo, melhor aproveitamento dos conhecimentos e experiências, além de assegurar a consideração das suas necessidades locais, o apoio da comunidade ao projeto, e a facilidade para resolver possíveis conflitos que possam surgir (BANCO MUNDIAL, 1992). Todavia, a participação comunitária implica também mais tempo e recursos, e especialmente a mobilização das instituições públicas locais na organização das próprias comunidades, e na reunião de interesses heterogêneos em torno do mesmo projeto.

É precisamente nesse espaço que o Terceiro Setor desempenha papel importante. De um lado, ele têm a capacidade de recriar em nível local e cotidiano, os problemas de caráter nacional. Além disso, o contato direto e permanente com as comunidades locais e o seu meio permite uma visão integral dos seus problemas e necessidades. O Terceiro Setor apresenta experiências históricas na organização comunitária, de mobilizar a participação popular, na tomada de consciência em nível comunitário e no planejamento e implementação de projetos que envolvem famílias; enfim, para atingir objetivos que os órgãos públicos muitas vezes não são capazes de alcançar.

Tais características conferem ao Terceiro Setor um papel central no processo de desenvolvimento, todavia de caráter complementar e de cobrança antes que de competição com os organismos oficiais nacionais e internacionais. Sua finalidade é preencher lacunas nos serviços e programas estatais, podendo fomentar a participação e a tomada de consciência em nível comunitário, e a construção de condições para projetos de autoajuda em busca dos objetivos de desenvolvimento autossustentável, os quais muitas vezes as ações estatais não têm sido capazes de atender – ou mesmo para cobrar por políticas públicas e dar capilaridade à sua atuação.

PARTE II - RESULTADOS DO PROCESSO DE AJUSTAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O Viés Social do Neoliberalismo nas Políticas Públicas

O Brasil adotou “tardamente” o receituário neoliberal das chamadas políticas de ajuste estrutural *vis-à-vis* a maioria dos países latino-americanos. Isto trouxe consequências de natureza política e social importantes, que provavelmente explicam o estágio em que nos encontramos frente a essas políticas.

As chamadas Políticas de *Ajuste Estrutural*, como propostas e medidas econômicas bem como estratégias político-institucionais, partem do entendimento do neoliberalismo como um projeto global para a sociedade, com políticas articuladas, que não se limitam a medidas

econômicas de efeitos conjunturais e/ou transitórios, trazendo consequências sociais graves e permanentes, muitas vezes de difícil volta atrás.

Sintetizando as consequências da implementação da Políticas de Ajuste temos, de um lado, a deterioração das Políticas Sociais, e de outro, o agravamento das condições sociais. Na realidade, estes são processos que se dão de forma simultânea e que possuem uma retroalimentação.

Segundo Laura Tavares Soares⁴, as especificidades dos impactos sociais das políticas de ajuste dependem:

- da estruturação anterior das Políticas Públicas (âmbito nacional; grau de universalidade no acesso; forma de financiamento; cobertura; etc.);
- das condições sociais encontradas em cada formação social específica (características histórico-estruturais de Desigualdade Social e intensidade das situações de exclusão e pobreza);
- bem como do tipo e da intensidade das políticas de ajuste (ortodoxia das políticas, gradualidade das medidas, etc.).

As mudanças provocadas pelo ajuste podem ser conjunturais e estruturais. Suas possibilidades de reversão são inversamente proporcionais à sua capacidade ou poder de destruição.

As propostas de ajuste econômico e estrutural se repetem de modo cansativo entre os países. O Brasil não foge à regra. As políticas de ajuste e *estabilização* econômica estiveram calcadas na *âncora cambial* – com sobrevalorização cambial; nos juros internos altos; nas medidas de liberalização financeira; na entrada de capitais especulativos de curto prazo; com riscos e desestabilização evidente na balança de pagamentos do país. A emissão de títulos da dívida pública trouxe, aliada à política de juros, um aumento incontrolável da dívida interna.

Como país retardatário, no entanto, o Brasil já entrou na fase das chamadas “medidas corretivas” do ajuste preconizado pelo Consenso de Washington, combinando, assim, as já conhecidas políticas ortodoxas no campo econômico com propostas ditas de “reforma do Estado”, aliadas a programas de “alívio” para a pobreza, tratando de enquadrar-se (ao menos na retórica) no chamado “Ajuste com Rosto Humano” proposto por alguns organismos internacionais como o PNUD, ou na “humanização da globalização” conforme declaração recente de ex-diretor do FMI.

Como sempre, a distância entre os processos reais e a doutrina – esta última travestida de um discurso “preocupado com a pobreza” nesta nova etapa - foi ficando cada vez maior. O ajuste brasileiro tornou-se recessivo. Tal como alhures, houve queda nos salários, redução do emprego, informalidade nos negócios, evasão de impostos e diminuição da base de arrecadação tributária. O chamado ajuste fiscal permanente trouxe um enorme custo para o setor público, com corte de gastos essenciais e desequilíbrio patrimonial permanente.

A combinação perversa entre a reestruturação recessiva da economia e do setor público; a geração de novas situações de exclusão social; e o agravamento das já precárias condições sociais

⁴ Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em Economia do Setor Público, área de Política Social.

daquela parcela da população já considerada “em situação de pobreza”, resulta naquilo que estamos chamando de custo social do ajuste no Brasil.

O Impacto do Ajuste sobre a Política Social

Neste ponto estaremos abordando uma outra dimensão do custo social provocado pelas políticas de ajuste: o seu impacto sobre a(s) Política(s) Social(is). A criação e/ou agravamento de situações sociais de exclusão, desigualdade e pobreza gera, do nosso ponto de vista, demandas sociais incompatíveis com as restrições impostas pelo ajuste às Políticas Sociais.

Em contraponto à uma enorme concentração do poder e da gestão do econômico – acorde com os tempos de “globalização” - vive-se hoje, no Brasil, uma crescente fragmentação da gestão do social – acorde com a pulverização daqueles que hoje demandam os serviços sociais, crescentemente destituídos de voz e poder de decisão sobre o seu destino.

Aqui podemos levantar uma série de pontos para discussão a respeito da resolutividade dos chamados programas “alternativos” de combate à pobreza – focalizados e emergenciais - particularmente em países como o Brasil.

Cabe discutir se o que resta hoje como alternativa de política social seriam as ações específicas e focalizadas, o que chamarei aqui de “pequenas soluções *ad hoc*” ou “o reinado do minimalismo” (também conhecido, em tempos de globalização, como “*small is beautiful*”).

Esses pequenos e pulverizados programas quase sempre são associados a uma estratégia mais geral - chamada de Descentralização - que é a da total responsabilização dos Municípios pela implementação de Políticas Públicas. No caso brasileiro ocorre: de um lado se tem o desmonte de Políticas Sociais existentes - sobretudo aquelas de âmbito nacional – sem deixar nada em substituição; e de outro se delega aos Municípios as competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários.

Em todos os âmbitos da Política Social – Saúde, Educação, Saneamento Básico – onde essa estratégia de descentralização foi acompanhada por um desmonte, o resultado foi um agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços. Os municípios que lograram manter uma boa qualidade de serviços básicos sociais, estão tendo, como “prêmio”, a invasão de populações vizinhas onde isso não acontece.

Essa política gerou, ainda, um profundo desequilíbrio na já complicada federação brasileira, retirando dos estados, enquanto entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais de forma regional e mais equitativa. Baixo os argumentos de que o cidadão vive o “município” e de que o controle e a participação social se realizariam plenamente se os serviços fossem geridos pelo “poder local”, a

descentralização de programas sociais tem provocado um enorme reforço do “coronelismo” local, ou seja, há o reforço de esquemas tradicionais de poder das elites locais. É só observar como se dá a distribuição de cestas de alimentação nos municípios, onde proliferam todas as formas de clientelismo político e de dominação social.

Tem ficado cada vez mais evidente a ausência de resolutividade/efetividade dessa modalidade de programas focalizados e *ad hoc*, sobretudo em regiões metropolitanas e/ou em grandes espaços urbanos, unidades espaciais e sociais de natureza muito mais complexa, onde se concentra hoje grande parcela da população brasileira.

As inovações introduzidas pelas organizações não governamentais e níveis locais de governo, na formulação e gestão descentralizada e participativa de programas sociais, embora em casos isolados consigam alguma sinergia, não têm escala para substituir os Governos Central (Federal) e Regional (Estadual) naquilo que é sua principal missão no campo da política social: criar uma dimensão de homogeneidade no enorme espaço de desigualdades sociais no território nacional.

Os ajustes sobre as Políticas Sociais no Brasil provocaram, ainda, Reformas Administrativas em áreas do Setor Público – chamadas, por seus mentores, de “Modernização do Setor Público” ou de “Reformas do Estado”. Estas mal chamadas *reformas*⁵ quase sempre se restringem a cortes quantitativos e lineares do funcionalismo público e a alterações nos mecanismos de gestão dos serviços públicos, o que vem provocando modificações importantes no caráter público dos serviços sociais - com a sua concomitante privatização e/ou mercantilização (introdução da lógica privada nos serviços públicos, com privilégio da racionalidade da eficiência restrita ao custo/benefício das ações). O que é alegado como motivo para a privatização tem sido o próprio “sucateamento” dos serviços públicos, o que vem causando uma restrição importante no acesso - sem falar na perda de qualidade dos mesmos.

Têm ocorrido alterações na cobertura, na universalidade e na equidade de importantes políticas no âmbito da Seguridade Social brasileira, a qual ainda possui a maior cobertura, tanto urbana como rural, da América Latina, bem como o único sistema público de saúde com acesso universal para os não segurados.

Além disso, o sistema previdenciário brasileiro incorpora, desde a sua conformação, um corpo de benefícios sociais de natureza assistencial muito importante para uma parcela relevante da população brasileira não segurada. É o caso da proteção social dirigida à velhice, alternativa para diminuir a precariedade da inserção deste segmento da população através da incorporação nos chamados circuitos da cidadania materializados em direitos sociais. Estes circuitos são absolutamente essenciais em países como o nosso, já que deles depende o segmento da população que não tem outras alternativas de incorporação. Dessa forma, a Previdência (ainda) representa uma

⁵ Para maiores detalhes, ver Dain e Soares (1998, p. 31-72).

poderosa política social para amplos e desfavorecidos setores no Brasil. Em inúmeras cidades de pequeno e médio porte, os benefícios previdenciários, sobretudo as aposentadorias, se constituem hoje na única e/ou principal fonte de renda das famílias de baixa renda.

Porém, a existência de uma baixa taxa de contribuição para a Previdência tende a agravar-se com o aumento da informalidade e o desemprego. Hoje, menos da metade da população ocupada no Brasil contribui para a Previdência.

Outras modificações importantes e decisivas no desmonte das Políticas Sociais são aquelas que dizem respeito ao financiamento geral das mesmas. À redução da arrecadação e aos cortes lineares do gasto público social se associam estratégias do tipo *Fundo Social* (antigamente denominados *de Emergência*), mais recentemente abandonadas no Brasil e transformadas naquilo que, aliás, era o seu principal objetivo: o denominado Fundo de Estabilização, que atualmente fica com 20% de todos os recursos previstos nos orçamentos dos ministérios do governo federal, inclusive os sociais, sem nenhum tipo de vinculação, dando uma total margem de liberdade aos executores da política econômica para fazer uso desse recurso como bem lhes aprouver (ou melhor, para atender às metas do FMI).

Também neste aspecto existe uma associação perversa entre critérios nacionais (determinados pelas metas do ajuste fiscal) para cortes lineares de recursos públicos (mais uma vez a “globalização” do econômico) e a pulverização dos mesmos, através da descentralização focalizada de serviços e benefícios sociais. Isto traz graves consequências para a equidade na distribuição desses recursos destinados “ao social”, além de abolir totalmente a sua visibilidade quanto ao seu montante, suas fontes e seus destinos.

Aqui cabe a discussão, sobre as possibilidades de elevar o patamar do gasto social para dar conta de políticas sociais universais, redistributivas, equitativas. Em inúmeros trabalhos, a Profa. Sulamis Dain comprova que no Brasil, nos anos 90, não se configurou uma situação de normalidade para a Seguridade Social (portadora do maior volume de recursos na área social) que garantisse a apropriação plena das receitas de contribuições instituídas pela Constituição de 1988 para as finalidades previstas no apoio à cidadania social. Ou seja, a tão propalada crise de financiamento de uma Seguridade Social que nunca chegou a se constituir plenamente, poderia ter sido muito atenuada se, ao contrário do que afirma o governo federal, a alocação dos recursos vinculados às suas principais políticas – Saúde, Previdência e Assistência Social – tivesse respeitado sua destinação constitucional (LESSA *et al.*, 1997, p. 71-2).

À GUIA DE CONCLUSÃO: MODERNIZAÇÃO OU RETROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Segundo a concepção neoliberal de política social, o bem-estar social pertence ao âmbito do privado. Esta concepção aplicada de maneira “global” tem trazido, entre todas as consequências já vistas, uma “volta ao passado”. Se concordamos com J.K. Galbraith que o Estado de Bem-Estar Social se constitui numa das mais importantes invenções dos *Tempos Modernos*, estamos vivendo um enorme retrocesso histórico.

Mesmo em nosso país, onde jamais fomos capazes de construir um efetivo *Estado de Bem Estar Social*, ao invés de evoluirmos para um conceito de Política Social como constitutiva do direito de cidadania, retrocedemos à uma concepção focalista, emergencial e parcial, onde a população pobre tem que dar conta dos seus próprios problemas. Esta concepção vem devidamente encoberta por nomes supostamente “modernos” como “participação comunitária”, “auto-gestão”, “solidariedade”, onde a solução dos problemas dos pobres se resume ao “mutirão”.

O processo de retração estatal e concomitante privatização das políticas públicas no Brasil e na América Latina - com a introdução de cobranças “seletivas” para determinados serviços básicos essenciais, como a assistência médica – tem levado à dualidade no acesso a esses serviços, criando um setor público para pobres, sem recursos e cada vez mais desfinanciado; e, de forma “complementar”, um setor privado (representado hoje por empresas e conglomerados financeiros de seguro) para quem pode pagar e, o que é mais grave, cada vez mais subsidiado com recursos públicos.

Este processo - causado por políticas deliberadas de ajuste e não por uma “fatalidade global”, talvez poderíamos dizer local, é um dos principais mecanismos geradores de exclusão hoje no Brasil e na América Latina, trazendo consequências muitas vezes fatais para aqueles que dependem, cada vez mais, do setor público para sua sobrevivência.

Portanto, tem crescido a necessidade dos governos locais identificarem modelos de gestão pública mais articulados à demandas sociais e concebidos sob os conceitos da Reforma do Estado. Esta apresenta como uma e suas preocupações centrais a descentralização fiscal e financeira, ou seja a participação crescente dos níveis intermediários e locais na alocação e geração dos recursos públicos e principalmente na tomada de decisões das ações governamentais.

A revisão crítica sugere a inviabilidade de se consolidar um novo padrão de desenvolvimento de políticas sociais, construído totalmente no âmbito local. Entende-se que o enfrentamento a esta visão hoje hegemônica, passaria pela discussão de propostas alternativas e

pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas⁶, embasando-se para tal na própria dinâmica que se constrói nos países do centro.

Uma grande parte da produção intelectual exagera na capacidade endógena das localidades, crendo piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino, e procura promover sua governança de forma virtuosa. Classes sociais, ação pública, hegemonia, etc. seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado.

O certo é que a capacidade de ter centros de controle e de decisões internos à localidade, tendo por base a própria dinâmica endógena é bastante questionável. Qualquer embate com estas visões ingênuas e voluntaristas deve partir das determinações mais profundas de um regime social de produção - capitalismo - que necessariamente leva às últimas consequências a *mercantilização do tudo*⁷ e o aprofundamento recorrente da divisão social do trabalho em todas as possíveis dimensões temporais e escalas espaciais.

Além disso, segundo esta literatura, neste ambiente portador do “novo desenvolvimento”, o esforço cívico e o engajamento solidário-associativista passam ao largo de um Estado que se apresenta apenas enquanto um “voyeur” das vontades de produzir vantagens comparativas e sinergias localizadas e, por vezes, de alguma rede de filantropia para os excluídos do processo de “seleção natural” (SCOTT, 2001, p. 15).

A crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado, de um modo geral, debilita os centros nacionais de decisão e comando sobre os destinos de qualquer espaço nacional. No caso específico dos países continentais, desiguais e com marcantes heterogeneidade estruturais (produtivas, sociais, regionais), como o Brasil, esta situação se revela ainda mais dramática, ensejando um processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador. Uma das primeiras manifestações desta desconstrução nacional se revela no esgarçamento do pacto federativo, desorganizando as articulações entre o poder central e os poderes locais/regionais.

Contribuindo para isso, a descentralização política-administrativa no Brasil, depois da promulgação da Constituição de 1998, além das mudanças ocorridas no relacionamento entre cidade e campo. Promoveu uma transformação no âmbito das esferas de poder, que transferiu para o Município o *locus* da implantação das políticas públicas. Para que isso viesse a ser concretizado, ocorreu uma reestruturação do Estado referente as suas funções de formulador e executor das políticas públicas, mas que não se deram de forma compensadora na esfera Municipal.

⁶ Para uma ideia mais clara, ver Vainer (2001).

⁷ Temo cunhado por Wallerstein, I. *O Capitalismo Histórico*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

Aliado a isso, tem-se a precária atuação de mecanismos de políticas que teriam como fim, absorver a camada social da localidade para a promoção do benefício mútuo, mas o que se tem assistido é a penetração de uma elite oportunista que influencia os gestores em benefícios próprios. Para que tal situação não se aprofunde, é necessário buscar a combinação de planejamentos locais com planejamentos estaduais e até mesmo de envergadura nacional, tentando não somente neutralizar a atuação de uma elite sugadora, mas também de buscar fundos financeiros com mais facilidades para desenvolver seus projetos, de acordo com BENKO e LIPIETZ (1994).

BIBLIOGRAFIA

- AMIN, A.; ROBINS, K., “Regresso das economias regionais? A geografia mítica da acumulação flexível”. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). **As Regiões Ganhadoras – Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.
- AFFONSO, R. B. A. “Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada”. **Economia e Sociedade**, n. 14, 2000.
- ALMEIDA, M. H. T. “Federalismo e políticas sociais”. In: AFFONSO, R.; BARROS SILVA, P. L. (orgs.) **Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ALVES, M.A. **Entendendo o Terceiro Setor**. São Paulo: FGV, 2000.
- AIYAR, S. S.; PIRIOU-SALL, S.; MCLEAN, K.; WILLIAMS, M. **The political economy of democratic decentralization**. Washington: World Bank - Agricultural & Natural Resources Department, 1996.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1992 – Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: FGV, 1992.
- BAVA, S. C. “Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social?” **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n. 3, 1996.
- BONANNO, A.; MARSDEN, T.; GRAZIANO DA SILVA, J. “Globalização e localização: elementos para entender a reestruturação dos espaços rurais”. In: CAVALCANTI, J. S. B. (org.). **Globalização, trabalho, meio ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1999.
- BORJA, J.; VALDES, T.; POZO, H.; MORALES, E. **Decentralizacion del Estado, movimiento social y gestion local**. Santiago: Flacso, 1986.
- CARCIOFFI, R. **Descentralización y Financiamiento de la educación y la salud: Las experiencias de Argentina y Chile**. Santiago: CEPAL, 1995.

- CARVALHO, D. F. "Globalização Econômica, Políticas Públicas e Exclusão Social". **Cadernos NAEA**, vol. 2, n. 1, 1999.
- CASTRO, M. H. G. "Descentralização e Política Social". **Cadernos CEPAM**, Novembro, 1991.
- DAIN, S.; SOARES, L. T. R. "Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização". In: OLIVEIRA, M. A. (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.
- DOHME, V. D. "Trabalho Voluntário: Primeiros Passos na Direção de um Trabalho Voluntário Positivo". **Apostila do Centro de Voluntariado de São Paulo**. São Paulo: CVSP, 1998.
- DRAIBE, S. M. "As políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e perspectivas". **Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**, vol. 4, 1990.
- FARAH, M. F. S. "Reforma do Estado". **Revista de Planejamento de Políticas Públicas**, n. 11, 1995.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
- JENTOFT, S.; AARSAETHER, N.; HALLENSTVEDT, A. "Coping locally and regionally with economic, technological and environmental transformations". **UNESCO Discussion Paper Series**, n. 8, 1995.
- LESSA, C.; SALM, C.; SOAREAS, L. T. R. & DAIN, S. "Pobreza e política social: a exclusão dos anos 90". **Revista Praga**, vol. 1, n. 3, 1997.
- LLAMBÍ, L.; ARIAS, E.; FREIRE, G. **Coping with globalization: new identities and responses of rural social agents in Latin America**. (Mimeo). Caracas, 1997.
- LOBO, T. "Descentralização – uma alternativa de mudança". **Revista de Administração Pública**, vol. 22, Janeiro, 1988.
- MEDINA, C. A. **Participação e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1980.
- MOREIRA, M. "The firm and the state in the globalization process". **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, vol. 4, 1994.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. J. "Globalización y localismo: nuevas oportunidades para el desarrollo". **Revista de Fomento Social**, vol. 53, n. 209, 1998.
- NORONHA, S. "As ONGs avançam no Brasil – Solução ou Problema? **Revista Rumos**, ano 25, n. 182, 2001.
- PRETTY, J. N. "Participation, learning and sustainability: emerging challenge for agricultural development". **Social Change**, vol. 26, n. 1, 1996.
- RATTNER, H. "Globalização: em direção a um mundo só?". **Estudos Avançados**, vol. 9, n. 25, 1995.

- RICHARD, D. W. "Voluntarism more visible in light of funding cuts". **The volunteer leader**, vol. 23, n 1, 1982.
- ROCHA, S. "Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real". **Texto para discussão IPEA**, n. 439, 1996.
- SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W.; STORPER, M. "Cidades-Regiões globais". **Espaço & Debates**, n° 41, 2001.
- SOARES, L. T. R. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora EELAN/UFRJ, 1998.
- VAINER, C. B. "As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?". **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.
- WILSON, R. H. "Development Policy and Decentralization in the United States". In: SILVA, P. L.; AFFONSO, R. B. (org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

