

POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL E NO NEOLIBERALISMO

Alguns Aspectos

Aquidaban F. Machado

INTRODUÇÃO

Discorrer sobre políticas públicas em um período de transição de um governo reconhecidamente neoliberal para outro que pretende, ao que parece, optar pelo caminho que conduza a nação ao Estado do Bem-Estar Social não é tarefa simples. Ademais, a natureza deste trabalho recomenda a permanência dentro de certos limites quantitativos, de modo que a exposição seja breve.

Considerando esses aspectos, a abordagem do assunto políticas públicas não será aprofundada como mereceria ser neste momento histórico para os brasileiros, mas a principal intenção do autor é a de relacionar as possibilidades de implementação de políticas públicas em dois modelos de Estado: o Estado do Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal.

Assim, inicialmente serão apresentadas opiniões e definições de alguns autores a respeito de políticas públicas, da forma como são propostas, discutidas, elaboradas e implementadas e, a título exemplificativo, para aproveitar a oportunidade em que um novo governo assume a condução política do país, surgirão comentários de responsabilidade exclusiva do autor a respeito das expectativas quanto ao comportamento do governo eleito no que se refere à adoção de políticas públicas.

Num segundo momento o tema abordado será o Estado do Bem-Estar Social. Como surgiu a idéia do *Welfare State*, que sucedeu o modelo de Estado Liberal, e quais foram os seus fundamentos.

Em contraposição ao Estado do Bem-Estar Social renasceu o liberalismo, com uma nova denominação: o neoliberalismo, que será tratado também de forma sucinta.

Ao longo de toda a discussão procurar-se-á estabelecer um vínculo permanente entre os temas referidos: políticas públicas, Estado do Bem-Estar Social e Estado Neoliberal. Essa insistência pode fazer com que surjam alguns trechos que soem repetitivos aos ouvidos do leitor, mas torna-se necessário frisar tanto a convicção de que o modelo do neoliberalismo já está esgotado quanto a esperança de que no Brasil sejam implementadas políticas públicas que transformem o país em um verdadeiro Estado do Bem-Estar Social.

POLÍTICAS PÚBLICAS

A realização das atividades estatais se materializa por meio da atuação dos governantes, os quais adotam políticas públicas diversas para implementar as ações que julgam mais adequadas e oportunas, levando em conta os recursos econômicos, financeiros, humanos, etc, de que dispõem. Pode-se afirmar que são políticas públicas todas as medidas tomadas pela administração pública em nível federal, estadual ou municipal com a finalidade de obter resultados coletivos, em benefício da sociedade.

Ao definir política pública Josep M. Vallès afirma que “una definición simple podría ser: el resultado de la actividad política”. Pero de modo más preciso denominamos política pública a um conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social” (Vallès, 2002, p. 377).

Sabe-se que toda decisão tomada por um governo, democrático ou não, em termos de políticas públicas, exclui outras possibilidades que podem ter sido cogitadas ou não. Assim, se os governantes elegem como prioridade máxima atacar o problema da segurança pública, por exemplo, canalizando grande volume de recursos financeiros para aquela área, incluindo a decisão de modernizar completamente o sistema de comunicações dos órgãos de segurança e renovar toda a frota de veículos, é possível que faltem verbas para investimentos em outras áreas.

Apenas para ilustrar melhor o tema, pode-se tomar como exemplo a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para presidente do Brasil: com base nas promessas efetuadas durante a campanha eleitoral, nas conclusões a que chegaram os líderes da denominada *equipe de transição* e no conhecimento das primeiras medidas anunciadas após a posse do novo governo, é de se esperar que ocorram mudanças profundas nas políticas públicas até então desenvolvidas.

Tais mudanças, entretanto, não solucionarão todos os grandes e complexos problemas da atualidade, eis que são enfrentados tanto pelos países que buscam se desenvolver como pelos desenvolvidos, pois o atual cenário econômico apresenta-se altamente competitivo e globalizado, sendo menos penosa a superação das dificuldades pelos países desenvolvidos. No Brasil será necessário implantar um conjunto de políticas públicas que possa vir a superar as inúmeras dificuldades existentes, tudo em meio a uma realidade de escassez de recursos. Será preciso muita cooperação para levar a bom termo o que for planejado.

É preciso considerar, ainda, que os esforços para alcançar o desenvolvimento não deverão se restringir apenas à área econômica. São muitos os problemas que assolam o povo brasileiro, tais como o desemprego, o analfabetismo, o deficiente sistema de saúde pública, a violência urbana, a carência de moradia, a disputa pela terra, enfim, diversos setores estão a requerer a implementação de políticas públicas que sinalizem os novos rumos, medidas que devem ser tomadas com rapidez, sob pena do agravamento crescente das dificuldades já constatadas.

Um dos problemas mais graves a serem enfrentados é o da desigualdade – o que não acontece apenas no Brasil, como se sabe. Segundo informa Bernardo Kliksberg,

de acordo com dados do Banco Mundial, 1,3 bilhão de habitantes do planeta recebem uma renda menor do que um dólar por dia, encontrando-se, por conseguinte, em situação de pobreza aguda. Dois quintos da população mundial não dispõem de serviços sanitários adequados e de eletricidade (1998, p. 12).

As desigualdades econômicas geram, conseqüentemente, outras desigualdades de natureza social e cultural. A complexidade do problema é apresentada de forma contundente por Pedro Demo:

Um dos traços mais marcantes dessa mazela histórica está na “política pobre para o pobre”, visível na escola pública básica para os carentes, enquanto os ricos têm a escola particular; na prática a única que permite atingir universidades públicas gratuitas de ponta; visível na creche comunitária para a periferia, que convive com recursos humanos e financeiros de segunda categoria, chamados ironicamente de “alternativos”, enquanto no centro há ofertas mais sólidas; visível nos programas habitacionais e de assentamentos periféricos, onde é possível uma casa diminuta, com condições apenas mínimas de saneamento, longe de tudo e de todos, construída com restos, com mutirão, enquanto populações mais favorecidas recebem alternativas mais dig-

nas, quando não se apropriam de programas ditos sociais de habitação. O papel do Estado seria certamente, não de aprofundar o estigma das distâncias sociais, mas de encurtá-las, mesmo que seja inevitável aceitar que na periferia as coisas jamais serão como no centro (1992, p. 22).

É grande a responsabilidade do Estado – mas não apenas dele – com o futuro de seu povo, cabendo aos governantes aplicar as políticas públicas que visem atender às expectativas cada vez maiores e mais complexas da sociedade.

No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997 o Banco Mundial aponta que “é preciso que o revigoramento das instituições públicas comece com uma aproximação do governo com o povo. Isso significa inserir a voz do povo na formulação de políticas; abrir campo para que indivíduos, organizações do setor privado e outros grupos da sociedade civil expressem suas opiniões” (Banco Mundial, 1997).

Como ensina Vallés,

o processo de elaboração e aplicação de políticas públicas é uma seqüência de atos individuais e coletivos: os partidos políticos, grupos e movimentos sociais convertem as demandas em proposições legislativas; o poder legislativo discute e delibera sobre tais proposições; o poder executivo (governo) transforma as leis emanadas do legislativo em decisões de caráter mais detalhado (regulamentos, decretos, etc.); os administradores aplicam tais normas através de atos administrativos e, finalizando o processo, deve-se ter o acompanhamento, a avaliação dos resultados obtidos, de modo a permitir a adoção de ações corretivas ou o incremento das ações já empreendidas (2002, p. 380).

Acrescenta o autor espanhol que:

En realidad, el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas es menos lineal, más complejo y con actores que no siempre aparecen a primera vista. Como describir este proceso complejo? Cabe distinguir en el mismo cuatro etapas básicas:

- iniciación: construcción del problema e incorporación a la agenda,
- elaboración: formulación de alternativas y selección de respuestas,
- implantación y
- evaluación y sucesión de la política (p. 380).

É aceitável que tal processo funcione, em linhas gerais e de modo semelhante no mundo todo, inclusive no Brasil. As dificuldades econômico-financeiras de implementação de políticas públicas em países em desenvolvimento, todavia, são bem maiores do que as que se apresentam aos países ricos, desenvolvidos.

Por outro lado, no que se refere às dificuldades políticas de elaboração e implantação de políticas públicas pelo Estado, não se pode afirmar que sejam maiores ou menores em países que convivem com regimes democráticos ou que sejam dirigidos por governos autoritários. Somente seria possível responder a essa indagação examinando-se de maneira ampla e aprofundada a situação real em alguns países democráticos e em outros tantos países onde se convive com regimes autoritários. Extrapolaria os limites deste trabalho tal abordagem, de modo que essa questão não será aqui debatida.

Mesmo que esteja a carecer de embasamento científico, acredita-se mais na viabilidade de implementação de políticas públicas que obtenham resultados mais satisfatórios, em Estados democráticos, porque se presume a existência de um maior vínculo entre candidatos eleitos e seus eleitores. Mesmo assim, não basta que a escolha seja democrática. É fundamental que haja efetiva participação da sociedade, por meio dos partidos políticos, das entidades de classe e de agremiações e organizações de diversas espécies, desde que essa participação seja ampla, livre e voluntária para os indivíduos e para os grupos que os representem.

Observa-se que a participação ativa da sociedade civil em ONGs, nos anos mais recentes, tem sido importante e crescente em diversos países, desenvolvidos ou não. A atuação dessas organizações é destaque tanto no aspecto assistencial e educacional voltado para as populações carentes quanto na defesa do meio ambiente e da qualidade de vida no planeta.

Especificamente no contexto nacional não se pode perder de vista os avanços democráticos já conquistados e, em especial, deve-se ter presente a preocupação com a preservação e com a ampliação dos espaços alcançados pela cidadania, pois a democracia brasileira é recente. Como aponta José Murilo de Carvalho ao analisar a trajetória da cidadania no Brasil, “os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer” (2002, p. 219).

Quanto às características das políticas públicas deve-se salientar que, uma vez adotadas devem ser efetivamente implementadas, sob a responsabilidade dos governantes e acompanhamento da população, possuindo caráter obrigacional. Josep M. Vallès diz que

políticas públicas incorporan una cierta dosis de coerción u obligatoriedad. No son acuerdos o transacciones voluntárias adoptadas por actores que defienden determinadas posiciones: se trata de determinaciones que se imponen sobre la comunidad, porque derivan de la autoridad y cuentan con alguna legitimidad política” (2002, p. 378).

Na elaboração de estudos e projetos que se transformam em políticas públicas o papel dos poderes legislativos também é relevante, uma vez que são os parlamentares que canalizam os anseios da população, a qual se manifesta diretamente ou mediante suas entidades de classe e de outras organizações.

Los grupos de interes y los partidos canalizan las demandas de diferentes sectores que se refieren a un determinado ámbito de tensión o discrepancia: la educación, las comunicaciones, la sanidade, etc. Los actores colectivos – partidos, grupos, movimientos – integran estas demandas y las convierten em propuestas legislativas (p. 380).

A dinâmica própria dos conflitos de interesse demonstra que as decisões de se adotar determinadas políticas públicas não são tarefas simples. A solução de certos problemas pode acarretar o surgimento de outros, de maior ou menor complexidade, no entanto considera-se esse fato como uma conseqüência normal do processo de conflito de interesses.

As possibilidades de aplicação de políticas públicas pelo Estado, bem como os conflitos de interesse presentes nas relações diretas e indiretas entre Estado e sociedade são inúmeros e complexos, de modo que uma tarefa que tivesse a pretensão de analisar todo esse conjunto de possibilidades teria muitas chances de jamais ser concluída.

Assim, considerando os objetivos deste trabalho, a prévia delimitação de espaço e as limitações próprias do autor, dar-se-á maior atenção, ainda que fique longe de esgotar o tema, ao debate que envolve a implementação de políticas públicas a partir de dois modelos de Estado: o Estado do Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal.

Nesse contexto, e visando identificar os rumos do Estado e da sociedade neste início de século, buscar-se-á estabelecer comparações entre os dois modelos mencionados e verificar algumas das políticas públicas que os caracterizam e as conseqüências percebidas na sociedade onde se aplicam.

O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Todos os Estados devem promover o bem comum e, quanto a isso, parece não haver discordâncias. A forma como os governos do mundo todo têm atuado, ao longo da História, é que apresenta variações, às vezes afastando e outras convocando a população para se aproximar do poder estatal.

Desde a Antiguidade clássica, com os Estados escravistas, passando pelo Feudalismo e depois pelo Absolutismo, já na Idade Moderna, o homem procura, por meio do exercício do poder, seja legítimo ou não, pôr em prática os ideais políticos que julga mais adequados.

Não serão aqui abordados tais períodos históricos. Concentrar-se-ão esforços para analisar dois modelos surgidos na Idade Contemporânea: o Estado do Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal (ou o novo liberalismo).

O surgimento do Estado do Bem-Estar Social

Várias são as denominações para o Estado do Bem-Estar Social: *Welfare State*, Estado-Providência, Estado Intervencionista.

O Estado do Bem-Estar Social surgiu em contraponto ao Estado Liberal o qual, por sua vez, nasceu com a Revolução Francesa para pôr fim ao Absolutismo que imperava na Europa até então.

Comenta Edurne Uriarte que “la Revolución francesa significo el fin del régimen absolutista y el comienzo de los sistemas liberales que a lo largo del siglo XIX se extenderían por una buena parte del mundo occidental” (2002, p. 93-94).

O liberalismo acentuou-se com a Revolução Industrial, mas o regime capitalista mostrava-se explorador dos trabalhadores, os quais

laboravam sem qualquer proteção social ou legal, em jornadas diárias trabalhistas em torno de 12 a 18 horas, muitas vezes chegando a 20, por salários miseráveis e inclusive diminuindo sobremaneira a expectativa de suas vidas. E o Estado Liberal Clássico, que não intervinha neste tipo de relações privadas passou a não dar conta da crescente situação de extrema pobreza e desigualdade social (Bester, 1999, p. 23).

A realidade que cercava a classe trabalhadora motivou Marx e Engels, em 1848, a publicarem o Manifesto do Partido Comunista, escrito em conjunto, em que conclamavam os trabalhadores do mundo inteiro para se unirem na defesa de seus interesses (p. 23).

Segundo Uriarte, referindo-se também ao Manifesto de Marx e Engels,

en este contexto se desarrolla el marxismo, y, bajo su influencia, los partidos comunistas y socialistas. Frente a la libertad de mercado, el principio fundamental de la propiedad, y la ocurrencia de que el bienestar de todos se deriva de esa libertad del liberalismo, el marxismo destaca la existencia de una sociedad de clases, diferenciadas según su relación con los medios de producción. Unas clases explotan a otras, los propietarios explotan a los trabajadores, y las instituciones políticas, el Estado, son instrumentos al servicio de la burguesía para perpetuar su explotación sobre la clase trabajadora (2002, p. 95).

Revoluções de cunho socialista, entretanto, somente ocorreram no início do século XX – a Revolução Russa e a Revolução Mexicana, de 1917. Nesse período, entre 1914 e 1918, aconteceu a I Guerra Mundial.

O modelo de Estado do Bem-Estar Social surgiu nesse contexto de pós-guerra, sendo marcos históricos a Constituição Mexicana, de 1917 e a alemã, conhecida como a Constituição de Weimar, de 1919.

Com as condições político-econômicas dos Estados bastante abaladas após a I Grande Guerra, houve a necessidade de intervenção estatal para reerguer os países atingidos, o que veio a acontecer por meio da efetivação de grandes investimentos públicos, principalmente na recuperação do setor industrial.

FUNDAMENTOS DO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Ao menos teoricamente existe a compreensão de que a participação do Estado na economia é maior no chamado Estado do Bem-Estar Social do que no Estado Neoliberal, mas a fundamentação da existência do *welfare State* é muito discutida por especialistas no assunto. Para José Luís Fiori

o melhor caminho para um debate sobre o assunto é partir da resposta que os especialistas dão à pergunta sobre a existência ou não de uma descontinuidade essencial ou qualitativa que diferencie aquilo que se chama de *Welfare State* das várias formas de política social que lhe precederam historicamente (1995, p. 6).

Conforme o mesmo autor,

é possível distinguir três posições fundamentais: a primeira, com menor densidade teórica e maior preocupação historiográfica, privilegia a idéia de “proteção social”, enquanto tal e isoladamente, e por causa disso tende a sublinhar a evolução mais do que as descontinuidades na trajetória que vai das *Poor Laws de 1536 a 1601* até o Plano Beveridge” (p. 6).

A idéia de proteção social nunca deixou de estar vinculada ao modelo do *Welfare State*, agregando, com a evolução histórica e social, novos conceitos. Atualmente utiliza-se muito a expressão *redes de proteção social* para indicar estruturas criadas por políticas públicas voltadas para a proteção social dos cidadãos.

A segunda posição fundamental mencionada por Fiori, “bem mais precisa no manejo conceitual, trabalha com a idéia de ‘políticas sociais’, usa este conceito indiferentemente com o de *Welfare* e vê uma nítida continuidade e evolução destas políticas, pelo menos a partir da legislação securitária alemã” (p. 6).

Uma terceira posição lembrada pelo autor sustenta “a existência de uma ruptura qualitativa entre as políticas sociais anteriores à Segunda Guerra Mundial e o que veio a ser, a partir do Plano Beveridge, o *welfare state* contemporâneo” (p. 7).

Acrescenta Fiori:

só os estudos mais recentes (a segunda geração de estudos comparativos de Esping Andersen) propuseram um conceito capaz de dar conta da complexidade do fenômeno do *welfare* e, portanto, também de suas diferenças e descontinuidades fundamentais com as trajetórias e/ou padrões históricos anteriores, de organização das políticas sociais de tipo privado ou governamental, assistencial ou contratual. Segundo Andersen, “o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (p. 8).

Até que ponto pode o Estado resolver os problemas da sociedade? É a grande discussão que se estabelece entre adeptos do intervencionismo e simpatizantes da economia de mercado. É preciso ter claro, em qualquer caso, as palavras de Bruno Trentin, em entrevista à Revista Carta Capital, edição de abril de 1998: “É importante repensar o Estado social que não pode mais ser visto como a mãe que enfrenta e resolve todos os problemas. Mas deve promover uma igualdade de oportunidades para os cidadãos, levando em consideração sempre as pessoas que são o seu objeto”.

Os debates atuais sobre o Estado do Bem-Estar Social pressupõem uma realidade capitalista. Aliás, lembra Uriarte que “el marxismo tuvo una significativa influencia en las transformaciones que sufrió el Estado en los países capitalistas y en su evolución hacia um Estado crecientemente interventor en la sociedad y en la economía” (2002, p. 96).

Pode-se afirmar que o Estado do Bem-Estar Social surgiu também pelo medo do comunismo, difundido pelas idéias de Marx e Engels. Assim, as variações atuais acerca do *Welfare State*, embora numerosas, verificam-se no âmbito do capitalismo, regime dominante no mundo ocidental após a derrocada do comunismo e a queda do Muro de Berlim, em 1989.

Anthony Giddens, em sua “*A Terceira Via*”, menciona que havia certa afinidade entre o pensamento de John Keynes e de Marx:

John Maynard Keynes, a inspiração econômica do consenso de *welfare* no pós-guerra, não era um socialista; partilhava, contudo, de algumas idéias que Marx e o socialismo enfatizavam. Como Marx, Keynes encarava o capitalismo como dotado de qualidades irracionais, mas acreditava que seria possível controlá-las para salvar o capitalismo de si mesmo. Marx e Keynes tendiam ambos a não ter dúvidas quanto à produtividade do capital (1999, p. 19).

Com a globalização econômica e o império do capitalismo torna-se crucial discutir políticas públicas que possam manter o equilíbrio entre a atuação do Estado interventor e a liberdade do mercado. No caso brasileiro, para alcançar esse equilíbrio com índices crescentes de inclusão social, dos níveis de emprego e de qualidade de vida dos cidadãos, é indispensável a participação do Estado, cujas características, pelo que se deduz das primeiras medidas governamentais, levam a crer que seus governantes adotarão o modelo do Estado do Bem-Estar Social.

Sem intervenção na economia não se pode falar em Estado do Bem-Estar Social, pois onde inexistente tal intervenção vigoram somente os ideais liberais, cujos defensores contemporâneos representam o neoliberalismo.

Independentemente do modelo político-econômico, seja favorável ou contrário à intervenção estatal na economia, ter-se-á a presença do ser humano a carregar consigo o moderno conceito de cidadania, que contempla a dignidade da pessoa, a solidariedade, a inclusão social.

Ensina Uriarte que

a fim de garantir los llamados derechos sociales y de responder al nuevo concepto de ciudadanía, el Estado del Bienestar interviene en la sociedad y en la economía modificando las reglas del libre mercado de tres formas: 1) el Estado se responsabiliza de garantizar el bienestar de todos los ciudadanos independientemente del valor de su trabajo en el mercado, 2) el Estado regula y dirige la economía, y 3) el Estado actúa él mismo como empresario (2002, p.98).

São características marcantes do modelo do Estado do Bem-Estar Social esses três fatores, mas, para que possam os cidadãos obter atendimento do Estado é necessário que existam recursos. Assim, além de sua atuação como empresário e como regulador da economia, o Estado exerce a função fiscal, isto é, de arrecadação de tributos que financiarão suas atividades e as políticas sociais.

A tributação gera o combustível necessário para movimentar a máquina estatal. No dizer de Uriarte, “el elemento esencial para hacer efectiva la política social y la procura de bienestar, así como cualquier otra función del Estado, es la potestad fiscal de este, a través de la cual se financia” (p. 101).

Não há um modelo padrão de *Welfare State*. Assinala José Luís Fiori que

o modelo norte-americano tem muito pouco a ver com o modelo nórdico, e este com o da Europa continental, e de todos eles com o do Japão. Para não falar de sua diferença com o *welfare* que foi sendo construído em algumas periferias capitalistas, em particular no caso latino-americano (1995, p. 11).

Assim, registram-se algumas classificações já elaboradas, sendo a mais antiga sugerida por Titmus, nos anos 60, e a seguir demonstrada por Fiori:

1. *The residual welfare model of social policy*, o padrão ou modelo *residual*, onde a política social intervém *ex-post* e possui o caráter temporalmente limitado. Seria o caso contemporâneo dos Estados Unidos.
2. *The industrial achievement performance model of social policy*, em geral traduzido como *modelo ou padrão meritocrático-particularista*, onde a política social intervém apenas para corrigir a ação do mercado. O sistema de *welfare*, nestes casos, é tão-somente complementar às instituições de mercado. A Alemanha talvez fosse, hoje, o caso que mais se aproxima deste modelo.
3. *The redistributive model of social policy*, ou *padrão institucional-redistributivo*, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extramercado” os quais são garantidos a todos os cidadãos universalmente cobertos e protegidos. Os países nórdicos e a Suécia em particular seriam os países que mais se enquadrariam neste padrão (p. 12).

O autor acrescenta a classificação dada por Esping-Andersen para o que chamou de regimes de *welfare states*:

1. O *welfare state liberal*, em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social e onde as regras para habilitação aos benefícios são estritas e muitas vezes associadas ao estigma. São seus exemplos típicos: Estados Unidos, Canadá e Austrália;
2. Os *welfare states conservadores e fortemente corporativistas*, onde predomina a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, aparecem ligados à classe e ao *status...* e a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível. Incluem-se aqui, como casos típicos, Áustria, França, Alemanha e Itália;
3. Os regimes social-democratas, onde o universalismo e a desmercantilização atingem amplamente a classe média e onde todos os segmentos sociais são incorporados a um sistema universal de seguros no qual todos são simultaneamente beneficiários, dependentes e, em princípio, pagadores. Não cabe dúvidas de que Esping-Andersen está falando aqui de um número limitadíssimo de países escandinavos (p. 12-13).

Fiori assinala que em nenhum caso a periferia capitalista, e a latino-americana em particular, aparecem consideradas nestas tipologias. Cita ainda o estudo clássico de Wanderley Guilherme dos Santos (*Cidadania e Justiça*), de 1979, sobre as políticas sociais brasileiras desenvolvidas, sobretudo depois de 1930, e registra que alguns estudos mais recentes, entre eles de Aureliano e Draibe, de 1989, têm procurado organizar as informações existentes a respeito de diversas organizações nacionais envolvidas com políticas públicas (p. 13).

Observa-se que existem tipos e características diferentes de *welfare states*, conforme o país em que se aplicam as respectivas políticas públicas. Os países nórdicos mantêm um sistema universalista, isto é, todos têm acesso aos benefícios, independentemente da profissão ou da renda.

Tal situação não é a regra adotada nos demais países de Europa, nem nos Estados Unidos ou Canadá, como já se viu. Então, se alguns países que figuram entre os mais desenvolvidos do mundo não adotam o universalismo dos países nórdicos, o que dizer da política a ser praticada em países periféricos, como é o caso do Brasil?

Terá o Estado brasileiro que utilizar todos os meios para superar as dificuldades presentes neste início de século, muitas delas produzidas a partir das duas últimas décadas, de 80 e 90, e entre as quais se destaca o problema do desemprego. O benefício do seguro-desemprego – no *welfare state* brasileiro – é insuficiente do ponto de vista quantitativo e temporal, pois seu valor é baixo e transitório, além de contemplar apenas uma parcela da grande massa de trabalhadores desempregados.

Outro importante setor a ser objeto de atenção estatal é o da Previdência Social, cujos valores-limite de aposentadoria têm induzido, de certa forma, os que se aposentam a continuarem trabalhando para obter uma vida digna, pois a renda auferida na inatividade é ínfima na grande maioria dos casos, enquanto algumas categorias de servidores públicos mantêm certos privilégios no âmbito do mesmo sistema.

O novo governo brasileiro tem demonstrado que deseja lutar com todas as forças contra a miséria e a fome, parecendo estar determinado a seguir o receituário da social-democracia e a adotar políticas públicas praticadas por países identificados como Estados do Bem-Estar Social.

Por outro lado, há os que desejam ver o fortalecimento de um Estado Neoliberal que se afirmou durante os últimos anos no país pregando ser a solução para tudo e no qual, segundo seus defensores, as regras de mercado apresentam as respostas para todos os males, inclusive os que mais preocupam os novos governantes do país.

A seguir, serão abordados alguns aspectos do neoliberalismo.

O NEOLIBERALISMO

Fundamentos e alguns aspectos do neoliberalismo

Se o Estado do Bem-Estar Social surgiu em oposição às idéias liberais, é possível afirmar que o neoliberalismo é o mesmo liberalismo clássico acrescido de novos ingredientes, o que o faz opositor dos ideais que construíram o *Welfare State*. Tais ingredientes são bastante conhecidos: desregulamentação das relações trabalhistas, privatização de empresas estatais e abertura comercial aos países estrangeiros.

Para Gilmar Antonio Bedin, o neoliberalismo, como movimento econômico, político e jurídico, surgiu com a crise dos anos 70 do século passado, consolidou-se com as mudanças dos anos 80 e se constituiu em modelo para o mundo, inclusive para os países do antigo bloco soviético, a partir dos primeiros anos da década de 90 do século passado (2002, p. 82).

Lembra Fiori que em 1981 a OECD publicou um documento denominado “*The Welfare State In Crisis*”, no qual destacava os termos de

um debate que começara antes, nos anos 60/70, sobre a crise de governabilidade dos Estados pressionados, segundo os conservadores, por um excesso de demandas democráticas e por um Estado de Bem-Estar Social cada vez mais extenso, pesado e oneroso, o responsável central, segundo eles, pela própria crise econômica que avançou pelo mundo todo a partir de 1973/75 (1995, p. 19-20).

Tanto o liberalismo quanto o neoliberalismo possuem as mesmas idéias básicas, presentes em Adam Smith, Ludwig Von Mises e Friedrich Hayek, lutando por *menos Estado e mais mercado*, sendo *favoráveis ao individualismo e contrários ao igualitarismo*. Quanto à igualdade, o liberalismo sempre defendeu que as condições de partida deveriam ser iguais, e as diferenças surgiriam a partir do desempenho e da competência de cada indivíduo.

Como assinala Fiori, porém,

os velhos e os novos liberais nunca se preocuparam muito em discutir mais aprofundadamente a questão de como responder ao problema concreto de que nas sociedades reais, no ponto zero de suas reflexões, já existam imensas diferenças e desigualdades que nunca foram, ou serão, corrigidas de forma a igualar as condições de partida para todos (1997, p. 203).

Nitidamente os neoliberais aproveitaram o momento de crise econômica mundial para retomar o pensamento liberal de Adam Smith e adicionar novas idéias, muito oportunas durante crises econômicas e próprias da modernidade, tais como a venda de empresas estatais e a abertura comercial ao capital estrangeiro.

Segundo relata Fiori, o neoliberalismo foi se impondo como teoria política e econômica,

a partir da vitória política liberal-conservadora ocorrida no eixo anglo-saxão na virada dos 70 para os 80 e que depois se estenderam ou foram impostas nos anos 80 e 90 a quase todo o mundo (p. 204). As forças conservadoras foram chegando ao governo, “na forma de um quase ‘efeito dominó’, a partir da vitória eleitoral da sra. Thatcher, em 1979, na Inglaterra, do Dr. Reagan em 1980 nos Estados Unidos, e do sr. Helmut Kohl, em 1982, na Alemanha” (p. 206).

Salienta Fiori que “muitas vezes foi a força das idéias, da ideologia e da teoria, orientando as políticas, que abriu os caminhos para o avanço da desregulamentação generalizada dos mercados através do mundo” (p. 204).

É sabido que a disseminação das idéias neoliberais pelo mundo todo, a ponto de o neoliberalismo ter conseguido alcançar em pouco tempo uma hegemonia quase universal, se deve também, em grande parte, à derrota do comunismo e ao fim da Guerra Fria que durante longo tempo envolveu os Estados Unidos e a ex-União Soviética.

O neoliberalismo se estabeleceu com a pretensão de ser o caminho que levaria ao fim a crise econômica mundial; que possibilitaria a todos os indivíduos as mesmas oportunidades de alcançar o sucesso, de acordo com suas capacidades e competências pessoais; que permitiria ao capital financeiro expandir-se além de quaisquer fronteiras, sendo possível, com isso, fomentar o desenvolvimento nos mais diversos e longínquos recantos do mundo; que liberaria os mercados das amarras do Estado, o qual, por sua vez, deveria restringir-se ao mínimo necessário, o mais distante possível das atividades econômicas lucrativas, sendo estas reservadas à iniciativa privada, nacional ou estrangeira.

A aplicação dos recursos públicos, na visão neoliberal, diverge diametralmente daquela concebida no Estado do Bem-Estar Social. É claro que o neoliberalismo admite a intervenção pública naquelas áreas de

interesse coletivo que não sejam rentáveis para os capitais privados ou mesmo onde se manifestem situações de extraordinária carência social. Não concordam os neoliberais, todavia, com o direcionamento de ações públicas prioritariamente para as áreas sociais.

Para examinar como os Estados têm aplicado os recursos nas três últimas décadas, ou seja, a partir de 1970, Flávio da Cunha Rezende pesquisou dados junto ao Banco Mundial, que se referem a 64 países, desenvolvidos e em desenvolvimento, aqui apresentados de forma bastante resumida, mas que podem dar uma idéia das políticas públicas implementadas nesse conjunto de países tão diferentes.

A primeira informação trazida pelo autor utiliza-se do tradicional indicador da participação total dos gastos públicos no PIB. Os dados do Banco Mundial apontam que entre os países desenvolvidos essa participação foi de 18% em 1960, 45% em 1980 e 48% em 1995, e entre os países considerados em desenvolvimento, de 15%, 28% e 28%, respectivamente. Todos apresentaram uma expansão do governo, mas os países desenvolvidos continuamente apresentaram maior presença do governo (Rezende, 2000, p. 125).

Outra forma de mensurar o grau de intervenção do governo, apresentada na pesquisa, é a que examina a participação relativa dos setores público e privado na composição do PIB. O pesquisador constatou que a participação do setor público é maior do que 25% em relação ao setor privado nos países com renda mais alta, enquanto está abaixo de 25% na mesma relação, nos países com renda mais baixa (p. 125).

Quanto aos gastos sociais, Rezende verificou que a quase totalidade dos governos tinha presença marcante em funções sociais no ano de 1998: 44% dos países se situavam num intervalo de gasto social entre 25% e 50% dos gastos públicos, e 53% apresentavam gasto social superior a 50%, representando apenas 3% os que realizaram esse gasto em menos de 25%. Isso indica que os governos ainda desempenham papel ativo em funções consideradas sociais nos diversos níveis de renda (p. 126).

É importante analisar também quais são as principais prioridades dos governos ao longo do tempo. O pesquisador constatou que a maioria dos países de renda baixa teve como principal prioridade no período os gastos *administrativos*, aspecto que se acentuou com os passar dos anos: em 1972, 53% desses países tinham gastos administrativos superiores aos demais gastos, proporção que saltou para 77% em 2000. O percentual desses países cuja principal prioridade de gastos é social ou econômica declina ao longo do tempo (p. 132-133).

A propósito do elevado percentual de gastos administrativos apontados na pesquisa, é oportuno lembrar a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, que estabelece limites para os gastos com pessoal, o que representa uma boa iniciativa em relação aos agentes públicos, que passam a ter maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Analisar inúmeros dados, Rezende conclui que os governos dos países mais ricos interferem mais na economia e na sociedade, exercem maior intervenção social e são aqueles que menos se movimentam na direção do que a literatura internacional convencionou chamar de “Estado mínimo”. Se existe Estado mínimo, ele não está nos países mais ricos, e sim nos de menor renda (p. 139).

Parece que a receita do neoliberalismo é uma para os países ricos e outra para os países pobres. O que acontece no Primeiro Mundo necessariamente não ocorrerá no Terceiro, mesmo que todos os países sob exame sigam a linha econômica neoliberal. Da mesma forma que nos países desenvolvidos o Estado do Bem-Estar Social concedeu maior amplitude de benefícios à sociedade do que nos países periféricos, também o neoliberalismo tem sido mais benéfico para os países do Hemisfério Norte do que para os países do Sul. Para os defensores do neoliberalismo todos, de alguma forma, se beneficiaram com o novo modelo, contudo, “já não se fala com a mesma convicção que o aumento dos lucros e a diminuição dos salários e dos direitos sociais levará implacavelmente à retomada do crescimento dos investimentos e da economia” (Fiori, 1997, p. 210).

No contexto de América Latina e do Brasil, os resultados do modelo neoliberal são muito mais questionáveis do que os obtidos nos países europeus. A Revista Isto É, em sua edição de 7/8/2002, apresenta matéria intitulada “A Ressaca do Neoliberalismo”, assinada pela jornalista Célia Chaim, que registra uma triste realidade para a região:

A onda de reformas neoliberais, privatizações e abertura econômica que varreu a América do Sul nos anos 90 não deu certo. A região, que soma 343 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto estimado em US\$ 1,5 trilhão, entrou no século XXI tão ou mais pobre que antes – a pobreza atinge 44% da população e o número de desempregados duplicou em dez anos. E mais adiante: “A opção que restou foi se colocar à mercê do Fundo Monetário Internacional e cumprir ordens”.

À vista dessa realidade assevera Fiori que as estratégias neoliberais aplicadas ao Brasil já retiraram quase todo o espaço de exercício das políticas públicas:

se nós as dividíssemos em três grandes campos, o macroeconômico, o das políticas industriais e o das políticas sociais, poderíamos começar dizendo que o campo macroeconômico já está fora do jogo, não é mais um instrumento do nosso governo, ele é governado por outros fatores e outros poderes. Logo em seguida, a própria opção pela abertura comercial radical e pela sobrevalorização cambial eliminaram o outro espaço, o das políticas industriais e/ou comerciais, as políticas públicas voltadas para a produção. Na medida em que estes governos não têm controle das tecnologias de ponta e fizeram precipitadamente sua abertura comercial, não lhes resta além disto, como forma de estimular suas exportações, senão o instrumento da desoneração fiscal das exportações. Decisão que, tomada em nome do aumento da nossa competitividade, acaba diminuindo a receita fiscal. Quem pagará a conta deste déficit? Antes de tudo os salários, mas logo em seguida as políticas sociais, uma vez que não se pode mexer na parte financeira da dívida pública, nem tampouco se pode desestimular os exportadores que deveriam ser o carro-chefe do novo

modelo econômico cujas palavras mágicas são exatamente estabilidade monetária, equilíbrio fiscal e competitividade global. Não é de se espantar, portanto, que também aqui na América Latina, e logo no Brasil, o sucesso inicial dos novos planos de estabilização tenha sido sucedido pelo aumento do desemprego, a desaceleração do crescimento e o aumento exponencial da dívida pública, apesar da diminuição dos gastos com os salários e com as políticas sociais (1997, p. 212).

O neoliberalismo foi implantado no Brasil com uma perspectiva de diminuir para a sociedade os custos de manutenção da máquina do Estado e permitir que a própria sociedade fizesse a economia crescer, conforme as regras de mercado. As privatizações de empresas estatais aconteceram em ritmo acelerado, com apoio financeiro do governo federal e de governos estaduais, amparados pelo Fundo Monetário Internacional.

A dívida externa brasileira aumentou e deverá ser honrada pelo governo federal que foi eleito para os próximos quatro anos. A atitude dos representantes do Fundo Monetário Internacional ao monitorar as ações governamentais dos países devedores demonstra com clareza a falta de soberania de cada um desses países. Soberania que se torna mais vulnerável quanto maior for o volume da dívida.

É nesse quadro que o novo governo federal brasileiro deverá fazer a modelagem de suas políticas públicas, isto é, no contexto de um sistema capitalista e sucedendo a um governo que permaneceu no poder por oito anos consecutivos aplicando um modelo de fortes características neoliberais.

Terá, portanto, a oportunidade de aplicar políticas públicas identificadas com o Estado do Bem-Estar Social em pleno contexto do neoliberalismo. Nesse jogo de poder e de forças espera-se que não haja prejuízos para o Estado Democrático de Direito e para os já anunciados programas sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças desencadeadas no mundo pelo fenômeno da globalização, ocorrida nas duas últimas décadas do século XX, modificaram profundamente as relações negociais, especialmente devido à facilidade, agilidade e volatilidade do capital financeiro o qual, com o auxílio da tecnologia das comunicações, passou a se movimentar com maior desenvoltura por todos os continentes.

Como assinala Fritjof Capra,

os mercados estão sendo velozmente desregulamentados, e as incessantes fusões e aquisições impõem radicais mudanças estruturais e culturais às empresas envolvidas – mudanças que ultrapassam a capacidade de compreensão das pessoas e assoberbam tanto os indivíduos quanto as próprias organizações (2002, p. 110).

Os Estados nacionais também sentiram o impacto das mudanças, notadamente os países pobres. No Brasil os principais reflexos foram percebidos na diminuição da oferta de empregos, uma vez que a falta de competitividade de muitos produtos nacionais acabou gerando um aumento do desemprego no país.

O neoliberalismo espalhou-se pelo mundo na voz de muitos pregadores da economia de mercado, do Estado mínimo, do individualismo. O capitalismo alcançou uma quase hegemonia global, ao tempo em que ruíram os ideais comunistas tanto quanto se transformou em ruínas o Muro de Berlim.

O que dizer do Estado de Bem-Estar Social no momento em que o neoliberalismo consegue tamanha proeza? O Estado deve cuidar apenas daquilo em que a iniciativa privada não vislumbrar lucratividade – a parte onerosa das relações com a sociedade. O que fazer, no entanto, com a enorme massa de pessoas excluídas do mercado de trabalho, que necessitam assistência à saúde e não podem contribuir, que precisam ter acesso ao ensino público e gratuito e que para sobreviverem precisam comer?

A resposta pode estar nas políticas públicas elaboradas a partir dos ideais social-democratas que, não excluindo o capitalismo, podem com ele conviver priorizando as áreas sociais e procurando retomar os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade motivadores da Revolução Francesa, agregando a solidariedade, tão necessária para diminuir as desigualdades que se acentuaram nos últimos anos.

Aplicando-se políticas públicas adequadas, voltadas para a solução dos problemas que atingem a maior parte da população brasileira, o novo governo federal poderá, ao final do seu mandato, ter conseguido transformar um Estado que hoje está no rumo do neoliberalismo em um Estado do Bem-Estar Social.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Um Estado mais próximo do povo. In: *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997: o Estado num mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. 3.ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

BESTER, Gisela Maria. *Cadernos de Direito Constitucional: parte I, teoria constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

CAPRA, Fritjof. A vida e a liderança nas organizações humanas. In: *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DEMO, Pedro. *Cidadania menor: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política*. Petrópolis: Vozes, 1992.

FIORI, José Luiz. *Estado do bem-estar social: padrões e crises*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995.

FIORI, José Luiz. Neoliberalismo e políticas públicas. In: *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via*: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social*: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo : Cortez, 1998.

REZENDE, Flávio C. Gastos públicos e mudanças recentes no papel do Estado nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. *Dados*, vol. 43, n. 4, 2000.

URIARTE, Edurne. El Estado del Bienestar. In: *Introducción a la Ciência Política*. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.

VALLÈS, Josep M. La política como resultado. In: *Ciência política: una introducción*. Barcelona: Ariel, 2002.