

6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



FLACSO
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

**O Estado e as diretrizes das políticas públicas
na contemporaneidade latino-americana**

Guillermo Alfredo Johnson
guijohnson@uol.com.br
Universidade Federal da Grande Dourados (Brasil)
Marcos Antonio da Silva
marocam@terra.com.br
Universidade Federal de Rio Grande do Norte (Brasil)

Temática: Teoría Política

Sub área Temática: Estado y sociedad en la Ciencia Política Latino Americana

El presente texto es parte de las elaboraciones en el ámbito del Proyecto aprobado en 2010 en la Universidad Federal da Grande Dourados (Brasil) titulado “Aspectos autocráticos dos regimes políticos na América Latina”.

Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Quito, 12 al 14 de junio de 2012.

RESUMO

A dimensão da intervenção estatal e as diretrizes que orientam as políticas públicas têm assumido crescente importância a partir da instalação de governos nacionais mais próximos das demandas sociais e decorrentes da recente crise econômica mundial. Considerando a dinâmica estatal a partir do século passado e suas particularidades na América Latina busca-se compreender seu desenho contemporâneo, considerando para tal as características dos processos decisórios dos governos. A contribuição que a caracterização desses processos políticos visa oferecer apontamentos e tendências que facilitem compreender o rumo que os países da região adotam na senda da melhoria nas condições de vida das sociedades.

PALAVRAS CHAVE: Estado, políticas públicas, processos decisórios nacionais.

Introdução

A partir de Pierson (2001) e da vasta produção intelectual recentemente disponível, é possível constatar que a questão da capacidade de intervenção estatal continua sendo um dos focos analíticos da contemporaneidade, não só nos países desenvolvidos, tal qual o autor e os seus convidados abordam, senão que nos países latino-americanos a interrogação ergue-se em emergente área de pesquisa.

A emergência dessa questão pode estar relacionada com a intensificação da protesta social que tem caracterizado o início deste século, com destaque para os países hispano-americanos, plasmada na ascensão ao sistema institucional estatal de governos explicitamente vinculados com setores empobrecidos ou atingidos negativamente pela política neoliberal. Ao mesmo tempo, é possível observar simultaneamente transformações significativas no sistema mundial que contribuem a intensificar a necessidade de investigação das nossas sociedades latino-americanas.

Assim, pensar a ação estatal, a intensidade e abrangência da sua atividade social, ergue-se em instigante tarefa na América Latina, região crivada de desigualdades e imersa em riquezas naturais exuberantes. A complexidade da faina convoca elementos históricos, políticos, culturais, econômicos e sociais, perante os quais a investigação científica faculta-se em contribuir na elaboração de políticas tendentes á igualdade de condições materiais de satisfação das necessidades sociais.

Nesse veio analítico buscamos identificar as relações entre o processo decisório governamental e a elaboração das concepções predominantes das políticas públicas na contemporaneidade. Nessa abordagem consideraremos aspectos políticos análogos dos governos na conjuntura contemporânea, caracterizando a última década do século passado como da ascensão e auge do neoliberalismo como referência de intervenção estatal e procurar compreender as transformações que as diretrizes das políticas públicas experimentaram na última década nos países latino-americanos.

Assim, a reflexão se orienta para o esforço de compreensão em torno das ações que o Estado desempenha com relação a sua população, o qual remete a concepção mais abrangente de política pública (SOUZA, 2006). Desde a formação do Estado no Ocidente foram vivenciadas diferentes dimensões e formatos de intervenção na dinâmica social, desde a isenção até as visões mais expansivas e abrangentes (POGGI, 1981; PEREIRA, 1997; VAN CREVELD, 2004). De modo geral, as abordagens mais recorrentes em torno da ação do Estado estão embasadas numa concepção liberal de sociedade, pois parte do ponto de vista da existência de uma separação da esfera pública com a esfera estatal (LOWI, 1994), o qual, por sua vez remete ao entendimento do Estado como entidade monolítica¹ (MELO, 1999). Dessa ótica depreende-se a perspectiva que conduz a pensar a política pública como ação do Estado, incluso como ação racionalmente coordenada e planejada de intervenção ou omissão (PEREIRA, 2006; HOCHMANN; ARRETICHE; MARQUES, 2007).

Na proposta de investigação conceberemos as configurações particulares assumidas pelos Estados nacionais como decorrentes do embate de interesses conflitantes em âmbito nacional e internacional (JESSOP, 2007). Neste prisma analítico são considerados relevantes na abordagem relacional a ingerência do movimento sindical, dos movimentos sociais e dos setores sociais que exercem pressão na

¹ Dentre a vasta bibliografia disponível acerca do debate do Estado é possível verificar elementos da sua formação e contemporaneidade em Poggi (1981) e Van Creveld (2004), assim como a obra de Jessop (2006), que apresenta de forma sucinta algumas das diversas acepções da complexidade que compreende a lógica estatal.

modelagem da arquitetura estatal. Pereira (2008), ao se referir ao caráter relacional do Estado, afirma que “sua dinâmica e impulso não só decorrem de forças e pressões que lhe são externas, mas de uma dinâmica interna que põe em confronto interesses contrários” (p.145).

Com isso, consideramos procedente considerar o Estado como uma arena crivada por tensões e contradições, no qual existe uma diversidade de objetivos e interesses em pugna por prevalecer. Por isso, “apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse da sua legitimação” (PEREIRA, 2008, p.146). Tendo exposto a referência conceitual é necessário afirmar que a pesquisa proposta orienta-se para a análise do processo que busca responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (LASWELL, 1936 apud SOUZA, 2007, p.71), isto é, investigar as razões e mecanismos norteiam as decisões da ação governamental, no âmbito da complexidade contemporânea.

Na senda da exaltação do componente político desta abordagem não se pretende desmerecer a questão econômica, que se encontra no cerne das possibilidades da política pública atingir a melhoria das condições de vida da população na sociedade capitalista. Neste sentido partimos da concepção de que a questão econômica deve ser considerada *pari pasu* ao aspecto político, pois consiste em interferente indispensável ao longo do processo da política pública (JESSOP, 2006; MARIÑEZ NAVARRO; GARZA CANTÚ; 2009).

Antecedentes do Estado e as políticas públicas

Em apertada síntese, é possível observar que as dinâmicas conjunturais em nível global e suas desiguais repercussões nos países do Ocidente conduziram a verificar que a consagração da intervenção estatal consolida-se a partir do segundo pós-guerra (MATTOS, 2006). Nessa perspectiva de desigualdade combinada temos com que nos países centrais do sistema mundial as políticas keynesianas – que configuraram o *Welfare State* – tiveram a sua expressão mais acabada, descortinando uma miríade de políticas públicas com objetivos de regulação social, assim como maciça participação no setor empresarial em diversos setores, com destaque para as indústrias de base e a prestação de serviços (ESPING-ANDERSEN, 1991; ARRETICHE, 1995; ROSANVALLON, 1997; FARIA, 2003). Nos países periféricos – entre os quais destacamos os países latino-americanos – essa intervenção estatal apresentou intensidades que poderíamos caracterizar como de uma diversidade complexa, pois a intensidade e abrangência da interferência governamental é função dos papéis que os países desempenham na divisão internacional do trabalho, assim como, dentre outros interferentes importantes; ao mesmo tempo é possível observar que a arquitetura das políticas públicas é também função da correlação de forças internas em cada um deles – configurando um mapa decorrente das respostas reativas dos governos às demandas corporativas das categorias de trabalhadores mais organizadas –, que permite a modelagem do seu sistema de seguridade social nacional (JESSOP, 2002; 2007). De maneira geral, no auge dessas políticas a preocupação principal norteava-se na planificação social, na perspectiva de universalizar o acesso às políticas advindas do Estado, com a convicção de que isso era possível (ESPING-ANDERSEN, 2000). Desde

o ponto de vista do *policy cycle* é possível identificar maior ênfase nos *outputs* da política governamental do que nos *inputs*, pois o importante no período mencionado consistia em desenvolver os meios para satisfazer as necessidades humanas, consideradas, grosso modo, homogêneas e universais (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007; SUBIRATS; KNOEPFEL; VARONE, 2008).

No escopo apontado, a passagem do Estado liberal para o Welfare State², nas primeiras décadas do século passado, pode ser interpretada como uma constatação da flexibilidade que foi conferindo, não sem crises, certo grau de coesão aos interesses das burguesias dos países hegemônicos, ao mesmo tempo em que permitiu a superação das crises cíclicas de acumulação capitalista.

Mészáros (2002) evidencia o exagero com que tem sido revestido o significado da “revolução keynesiana” como política econômica para solução das crises capitalistas, evidentemente com fins apologéticos ao sistema. A Teoria de Keynes foi formulada entre o final dos anos 20 e o início dos anos 30 do século passado, fornecendo o substrato teórico da intervenção e financiamentos ostensivos do Estado – mais conhecido por Welfare State ou Estado de Bem-Estar-Social –, visando arrefecer a recessão em curso nos países do Ocidente (política implantada a partir da gradual ascensão da social-democracia na Europa). A sua implantação se intensifica a partir do final da Segunda Grande Guerra, após a “economia de guerra” ter erguido a intervenção estatal em estratégia trivial³. Responsabilização estatal crescente foi a reação das classes dominantes, em nível internacional, diante da efervescência social do pós-guerra – eminentemente localizada no continente europeu –, a qual pode ser compreendida, se considerarmos o cenário decorrente da morte de milhões de pessoas, outras tantas nos diversos países no limiar da sobrevivência, ao mesmo tempo em que grande parte da população dos países envolvidos diretamente na contenda estava armada. Diante dessa situação, os vencedores incentivaram a propagação da “panacéia keynesiana” como tentativa de construir a possibilidade de uma sociedade capitalista que provesse segurança social sustentada no pleno emprego.

A consolidação do “consenso keynesiano”, cujo desdobramento no âmbito social se configura como a evolução dos direitos civis para os direitos políticos (CARVALHO, 2001), constitui-se numa vitória distorcida das lutas da primeira metade do século passado, uma vez que apontam para as classes trabalhadoras a capacidade e a possibilidade de transcender ao seu status, de se afirmar na sociedade capitalista com o reconhecimento de uma pretensão legítima de liberdade e de igualdade, ainda que no âmbito da “ordem jurídica” e, posteriormente, na “ordem política” – com elevado grau de formalização e crivado de condicionantes⁴. Por sua vez, essa mesma situação histórica impele as classes trabalhadoras à obediência da ordem instituída e as submete – com a promessa ilusória de ascensão social e de uma “sociedade para todos” – aos processos de mudança da sociedade capitalista.

As especificidades na América Latina

² Ciente das dificuldades em datar dinâmicas políticas é possível identificar antecedentes consistentes da interferência estatal nas “questões sociais” muito antes das últimas duas décadas do século XIX, atribuídas principalmente a Bismarck, na Alemanha (PEREIRA, 2008).

³ A análise esboçada não tem como objetivo escamotear os enormes custos materiais e humanos sob os quais essa superação da crise do capitalismo se construiu.

⁴ Abordagem abrangente em torno das políticas sociais pode ser apreciada em Marshall (1968); já para o caso específico do Brasil, podem ser consultados, entre outras obras, o trabalho de Carvalho (2001) e o de Santos (1998).

Nos países da América Latina, considerando a sua heterogeneidade e a dinâmica histórica da sua inserção subordinada, o cenário esboçado apresenta um desenlace distante da provisão de serviços públicos e proteção social extensiva, se comparado à concepção teórica do *Welfare State*⁵. O desenho que assume nos países economicamente mais importantes na região encontra-se relacionado com governantes que ofereceram um corpo jurídico, que interfere nas relações entre capital e trabalho e criou uma série de empresas estatais de fornecimento de serviços, sem tornar essa política universalizante e tampouco redistributiva economicamente. Conforme Cruz (2007) e ANDERSON (2008) é possível analisar a implantação do Estado de Bem-Estar Social de forma meramente formal, pois consta da maioria das constituições, mas quanto à sua efetividade, a região esteve distante das garantias de vida alcançadas na Europa Ocidental.

O período que se inaugura na década de 70, com a diminuição do crescimento econômico, o retorno de altas taxas de inflação e o surgimento de um nível inédito de desemprego⁶, indica o fim de uma época considerada “áurea” para o capitalismo. No bojo dessa turbulência, o foco da discussão sobre as questões sociais novamente reside nas conhecidas relações entre políticas públicas e Estado, momento privilegiado para cogitarem a necessidade de implementar uma “Reforma do Estado”, sob o argumento da necessidade de um Estado mais profissional, gerencial⁷ e ágil, com um perfil semelhante às grandes empresas do setor privado, a partir das quais se hierarquizam a eficiência em detrimento da eficácia e da efetividade das políticas sociais, decretando um debilitamento do Estado Provedor. Essas concepções também possuem tradução no mundo do trabalho:

A última palavra mágica no debate econômico [...] é flexibilidade: as economias capitalistas avançadas, é o que se afirma, devem desregular o mercado de trabalho, enfraquecer a “rede de segurança” social e quem sabe levantar as restrições à poluição ambiental para competir com o capitalismo do Terceiro Mundo, ao permitir que os termos e as condições de trabalho caiam aos níveis de seus competidores nos países menos desenvolvidos. Além dos cuidados com a previdência social, também o salário e as condições de trabalho decentes, e até a proteção do meio ambiente, parecem constituir obstáculos à competitividade, à lucratividade e ao crescimento (WOOD, 2003, p. 244).

Diversas teorias explicativas foram elaboradas pela literatura especializada em políticas públicas para essa crise do Estado. Dentre elas, apontaremos a de Rosanvallon (1997), que esgrime como tese principal a ideia de que a crescente demanda social, pressionada ainda pelo crescimento populacional, assim como pelos emergentes

⁵ Para acessar debates em torno do tema, ver Draibe (2007), Soss (1999) e Pierson (1998). Revisões bibliográficas também estão disponíveis em Arretche (1995) e Pereira (1997).

⁶ De acordo com dados disponíveis em PNUD (2004), é possível observar o crescimento considerável do desemprego observado nos países latinos da América, inclusive essa dinâmica pode ser constatada na maioria deles, particularmente os mais populosos, com a menção especial do México, que praticamente manteve estável o indicador em análise. Merecem destaque no período analisado o desempenho da Argentina que, em 1990 – no início da intensa implementação da política neoliberal com o governo Menem –, detinha um percentual de 7,4% e, em 2002, ostentava o triplo, com uma taxa oficial de 21% de desemprego aberto, assim como também os percentuais apresentados em relação ao Uruguai (cuja variação no intervalo considerado evoluiu de 8,5% para 17%), Colômbia (de 10,5% para 17,6% para o período) e Venezuela que, em 1990, possuía 10,4% e atinge 15,8%, em 2002. Outra análise abrangente sobre o emprego na América Latina pode ser observada em Klein e Tokman (2005).

⁷ Referência recorrente dessa abordagem conduz às elaborações da última década do século passado de Bresser Pereira, entre as quais destacamos a obra organizada em colaboração com Spink (1998). Essa temática é abordada a partir de diversos pontos de vista em Diniz (1998).

movimentos sociais reivindicatórios, colocaria o Estado perante a impossibilidade financeira em atender às necessidades da população. As argumentações continuam no sentido de que seriam necessários maiores impostos ou mecanismos de arrecadação, situação que impossibilitaria qualquer perspectiva de competitividade internacional. As explicações, tanto em Soares (2001) como em Pierson (2001), confirmam os elementos antes apontados, argüindo que, no âmbito da organização do trabalho, a crise de acumulação está associada também ao esgotamento do taylorismo-fordismo como referencial produtivo. O argumento mais freqüente se focaliza na crise fiscal do Estado, além de retomar o tradicional argumento do pensamento liberal de não interferência do Estado nas relações sociais.

A investida neoliberal

Assim, seguindo linearmente os argumentos apresentados, a decorrência política dessa perspectiva se focaliza na crítica ostensiva ao tamanho do Estado, insistindo-se, portanto, na necessidade de sua redução, pois a “crise fiscal” coloca a imperiosa necessidade de reduzir o investimento estatal, assim como o “excessivo” intervencionismo estatal. Com esses argumentos, procura-se implantar uma “Reforma do Estado”, que visa torná-lo parceiro no financiamento e na execução das políticas sociais, zelando pela “livre circulação” e alocação de recursos em investimentos rentáveis, deslocando o eixo da intervenção estatal na economia de investidor direto, para mero regulador das forças do mercado (CRUZ, 2007).

As linhas gerais desta concepção de Estado guardam estrita proximidade com o projeto liberal, assentando-se em premissas semelhantes, por isso sua denominação de neoliberal, porém, podem ser apontadas outras características ao padrão de dominação de classe ao qual denominamos de neoliberal⁸. Parafraseando as máximas de Adam Smith e John Stuart Mill, reafirmamos a concepção de que a sociedade é a soma das ações racionais individuais que pugnam pela otimização de benefícios a partir de meios escassos, retomando a tese individualista de realização social (JESSOP, 2007; HARVEY, 2008). Isso conduz à quebra da concepção de solidariedade, realizada no âmbito do Estado, de satisfação social das necessidades, reforçando comportamentos eminentemente individuais, egoístas e ambiciosos. As transformações políticas, sociais e econômicas, que se consolidam a partir da crise de acumulação capitalista dos anos 70, estão baseadas na reformulação da relação entre capital e trabalho (MÉZSÁROS, 2002). As “novas” concepções de Estado fazem parte de um rearranjo internacional que se implanta, em princípio, de maneira dispersa e, desde o começo, com diferentes cadências no globo. Em 1989, em Washington, acontece uma reunião que integra e confere coerência às várias alternativas políticas que o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional, entre outros, “recomendavam” para os países periféricos⁹.

As políticas que surgiram dessa reunião, conhecida como Consenso de Washington, já vinham sendo aplicadas nos países da América Latina desde a instalação das ditaduras militares com diferentes ritmos e intensidades (LEYS, 2004; SÁNCHEZ PARGA, 2009). É procedente afirmar que essas políticas foram implementadas de acordo com a correlação de forças do movimento dos trabalhadores de cada país.

⁸ Para maiores detalhes analíticos, ver Soares (2001); Jessop (2002); Cruz (2007); Harvey (2008); Puello-Socarrás (2008); entre outros.

⁹ A reunião foi patrocinada por uma organização que presta consultoria política ao governo dos EUA, o *Institute for International Economics* (IEE) e está plasmada numa publicação intitulada *Towards Economic Growth in Latin America*.

Assim, em países onde a coesão dos setores sociais dominantes que aderiram a essas políticas ou a repressão estatal aos opositores foi mais contundente, a sua aplicação foi mais rápida e profunda – essa ótica permite entender o caso de Chile, no governo Pinochet, precursor desta política na América Latina. Já os países que possuíam movimentos sociais e/ou centrais sindicais que, ao menos conjunturalmente, lutaram pela defesa dos direitos sociais, a velocidade e a dimensão das políticas foram mais cuidadosas e mediadas por grandes negociações com amplos setores, ainda que, em última instância, o resultado tenha sido em longo prazo o mesmo.

As políticas neoliberais estão voltadas para uma preocupação eminentemente financeira, numa perspectiva de preservar a “saúde” das finanças nacionais, visando cumprir os compromissos com os credores internacionais e favorecer o fortalecimento do capital privado (DUMÉNIL; LÉVY, 2005; PEREIRA, 2010).

Duas áreas de intervenção do ideário neoliberal sobressaem nas diretrizes das políticas públicas: a privatização e a desregulamentação¹⁰. Desde os anos 1980, a política de transferência das empresas geridas pelo Estado para o setor privado se ergueu em um dos eixos perceptíveis da ação dos diversos governantes. Com o discurso da ineficácia da ação estatal e da “crise fiscal”, assistimos à venda dos setores siderúrgicos, energéticos, telefonia, comunicações, de água, saneamento e bancários, entre outros, para empresas transnacionais que repartem, em pequeno número, a prestação desses serviços em nível mundial. Aliada à desregulamentação prescrita, esse processo tem empurrado à informalidade, à precariedade e ao desemprego milhares de pessoas¹¹. O afastamento do Estado como regulador imparcial das relações entre capital e trabalho se inscreve neste tópico, que se manifesta na flexibilização das leis trabalhistas e sindicais que conduzem à gradual redução dos direitos trabalhistas que corresponderam às intensas lutas do período anterior (JESSOP, 2002; MATTOS, 2006).

O modelo welfarista hegemônico, decorrente da mudança que se opera desde as últimas três décadas do século passado vai ser gradualmente substituído por um modelo que reedita as velhas máximas liberais. Assim, o modelo neoliberal de Estado, particularmente intenso na periferia do sistema mundial, atinge o seu apogeu na última década da virada do milênio afirmando a necessidade de políticas compensatórias em detrimento das universais e sua ostensiva retirada da participação empresarial do Estado no mercado, privatizando amplos setores, descentralizando responsabilidades e a execução das políticas sociais (PEREIRA, 2006; CRUZ, 2007). A partir da emergência desse paradigma a diretriz de atendimento das necessidades humanas pauta-se pelo atendimento das demandas àqueles cuja renda compromete a sobrevivência, sendo que o Estado – erguendo-se em principal parceiro das políticas sociais – investe no incentivo da boa concorrência no mercado (LEYS, 2004; JOHNSON, 2010). Desta forma, a preocupação principal foca-se na modelagem da demanda social e nas possibilidades de atendimento dos setores mais vulneráveis; portanto, um modelo que se preocupa mais com os *inputs* do que com os *outputs* – sem desconsiderar estes –, pois o Estado não busca o atendimento universal da demanda, mas sim daqueles que não tem outros meios de acesso à satisfação das necessidades humanas (JESSOP, 2006; SUBIRATS; KNOEPFEL; VARONE, 2008).

¹⁰ É indispensável registrar que a discussão em torno de uma definição de neoliberalismo remete a uma complexidade significativa de aspectos (CRUZ, 2007, pp.19-72), mas, nesta perspectiva analítica a escolha destaca os elementos a serem considerados na pesquisa.

¹¹ A dimensão do trabalho informal na América Latina pode ser apreciada nas tabelas do Compêndio Estatístico do estudo do PNUD (2004), assim como nas elaborações de Klein e Tokman (2005).

Diretrizes contemporâneas das políticas estatais

A situação contemporânea, sucintamente esboçada, contém a ação estatal na exigüidade da crise fiscal do Estado, que conduz a uma revalorização da demanda, considerando a necessidade de aperfeiçoar a utilização dos recursos escassos destinados a política social. Associado a essa dinâmica de intervenção estatal nas questões sociais e econômicas os países latino-americanos experimentam a possibilidade de escolha dos seus governantes, renovando as expectativas de elaboração de políticas com maior autonomia e participação ampliada nos processos decisórios em diversos níveis (MARIÑEZ NAVARRO; GARZA CANTÚ, 2009). Nessa dinâmica sócio-política os movimentos sociais e as organizações políticas em busca de transformações estatais universalizantes pugnaram pela *accountability* como mecanismo indispensável para a interferência social no ciclo da política pública, ao mesmo tempo em que se ergueu em símbolo de aprofundamento da democracia (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; HOCHMAN; ARRETCHÉ; MARQUES, 2007).

Simultaneamente, e com maior ênfase nesta última década, assistimos ao estabelecimento de governos de declarada proximidade às demandas de setores significativos das sociedades latino-americanas, frequentemente denominados como neo-populistas¹², cujas características em destaque podem ser consideradas a crescente concentração do poder em mãos do Executivo e a fragilização das instâncias participativas de decisão (BURCHARDT, 2008; LACLAU, 2010).

O cenário político regional reforça a idéia de que a esquerda procura no arcabouço institucional a forma de levar adiante o seu projeto político. Nos anos 60 e 70 do século passado isso era construído “por fora” e contra a institucionalidade. Após a dissolução da União Soviética os projetos políticos de transformação social de uma parcela significativa da esquerda na América Latina se encasularam no espaço institucional, o que tem conduzido a que boa parte dela enveredasse para práticas “pragmáticas” em franco mimetismo com àqueles a quem dizia se opuser (PUELLO-SOCARRÁS, 2008).

Nesse sentido, considerando a dimensão da desigualdade social que açoita a região latino-americana no decorrer destes pouco mais de 500 anos¹³ é possível observar que as perspectivas de governabilidade praticamente impossíveis (JESSOP, 2002; FIORI, 1995), pois, por mais afínco que os governantes invistam nas suas promessas de melhoria social, a história se apresenta como pertinaz algoz. Perante a perseverante pobreza, são elaboradas políticas públicas tendentes a manter a ordem social e sustentar a sua legitimidade política. A seguir, é apresentado um esboço das diretrizes das políticas públicas, a partir do *Welfare State* até nossos dias, enfatizando a intensidade e a abrangência da ação estatal, para posteriormente discorrer sobre as mudanças experimentadas pelos governos latino-americanos, focalizando as duas últimas décadas.

Ao mencionar a ideia de diretrizes no âmbito da política estatal é necessário considerar a concepção que norteia o desenho institucional, as modalidades de atendimento das necessidades humanas e, grosso modo, a universalidade ou focalização que orienta a escolha das políticas específicas (ESPING-ANDERSEN, 2000; JOHNSON, 2010). Ao considerar o *policy cycle*, é possível assimilar o conceito de diretrizes ao conceito de *polity*, que diz respeito às regras fundamentais do jogo político,

¹² Análises recentes sobre o fenômeno denominado por neo-populismo podem ser encontrados, entre outros, em Mendez e Alldana (2005), Aristizábal (2007), Follari (2010) e de la Torre (2003).

¹³ Para informações que oferecem uma dimensão da situação social latino-americana podem ser consultados o informe sobre a Democracia na América Latina, PNUD (2004), assim como os relatórios anuais disponíveis pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe em www.eclac.org.

à estruturação do Estado, à generalidade das políticas públicas, decorrente dos embates entre as organizações do processo decisório conjuntural em que eles atuam; sendo, por sua vez, possível de diferenciar das *politics*, que diz respeito ao funcionamento, à atividade política, e das *policies*, como expressão dos seus produtos, que se materializam nos planos e programas específicos (MARÍÑEZ NAVARRO; GARZA CANTÚ, 2009).

A existência das diretrizes das políticas advindas do Estado não implica necessariamente a aplicação homogênea em âmbitos nacionais, pois se encontram vinculadas a diversos interferentes que, na sua aplicação (*policies*), podem se afastar consideravelmente das mesmas. A “escolha” de uma determinada diretriz da política pública frequentemente relaciona-se com as dinâmicas conjunturais internacionais e, na periferia do sistema capitalista, vincula-se, nas últimas décadas, às prescrições dos organismos internacionais de financiamento (TOUSAIN, 2004; PEREIRA, 2010).

Dentre os diversos mecanismos da complexa arquitetura de manutenção do poder com legitimidade, devemos observar os desenhos e as diretrizes das políticas sociais – no âmbito das características decorrentes das opções universalidade *versus* focalização, assim como na sua seletividade corporativa – nas promessas declaradas de ascensão social, nas tentativas de institucionalização do conflito social, assim como nas informações propaladas pelos meios de comunicação de massas (JESSOP, 2006). Relacionado ao estágio em que a correlação de forças se apresenta, a título de exemplo, as políticas sociais serão mais abrangentes – universais – ou focalizadas, conforme o poder reivindicatório que os trabalhadores e as massas populares imprimam em determinado momento histórico e geográfico.

As políticas públicas, diante a ótica adotada, desempenham papel ideológico inestimável ao estimular a concepção de que, na sociedade baseada na apropriação privada da riqueza socialmente produzida, é possível se viver dignamente (POULANTZAS, 2000). Além do mais, a dimensão dos programas sociais compensatórios está vinculada à sustentação dos trabalhadores pobres e suas famílias no limiar da sobrevivência, sempre cuidando prudentemente que o usufruto do “direito social” não desestime a incorporação destes no mercado de trabalho – reforçando a referência de inserção social através do mercado (OFFE, 1984). O objetivo precípua destas políticas focaliza a manutenção da “paz social” e da sustentação da legitimidade do *status quo*. Nesses aspectos, reside o papel de controle social que as políticas sociais cumprem.

Na configuração em curso do papel que o Estado fora convocado a desempenhar, imbuído pela retomada das teses liberais, sua função reguladora das relações entre capital e trabalho do *Welfare State* tendencialmente se transmuta em mera atitude fiscalizadora da ação do mercado. Assim, o Estado tem progressivamente delegado para sociedade civil (em particular para o setor privado) a oferta de serviços sociais, mas não tem descuidado do controle social. Na recente formulação da política pública estatal, a possibilidade de participação nas diversas fases da consecução da política pública tem sido apresentada como uma ferramenta de envolvimento e co-responsabilização dos setores sociais (a designação governamental dessa arquitetura política confere o nome de controle social, em sua acepção positiva, no sentido da fiscalização social da ação estatal). Particularmente, relacionado com as modalidades participativas emergentes nas políticas sociais nas últimas duas décadas, é importante registrar que não foi possível evidenciar, até o momento, para além das inúmeras análises disponíveis, o crescimento do aspecto deliberativo da nova institucionalidade. A persistente ineficácia da gestão social em interferir no processo decisório da “coisa pública” aponta para uma participação em fóruns de caráter eminentemente

legitimadora. Por sua vez, a convivência da sociedade civil nesses novos espaços institucionais tem impedido aos setores populares organizados de reivindicar, de forma veemente, os recursos necessários para satisfazer às necessidades básicas historicamente reclamadas. Assim, a convocação dos setores organizados da sociedade civil conduz a uma nova modalidade de dominação social, tendente à manutenção da ordem, da “paz social”, chamando o cidadão a ser parceiro do Estado, portanto co-responsável.

Decorrente da concepção de um Estado Mínimo reduz a oferta de políticas universalizantes procura-se convencer que os recursos disponíveis devem ser focalizados àqueles que mais precisam, que se encontram com necessidades básicas em urgência de satisfação. O discurso da crise fiscal do Estado faz eco na abrangência das políticas públicas, arrefecendo o papel empresarial estatal e, no âmbito das políticas sociais, construindo um consenso que conduz à focalização para atendimento dos que precisam com mais urgência. Nessa perspectiva, diversas configurações de políticas públicas têm tomado conta da arena de debates, tendo como comum denominador a necessidade de conferir renda aos que se encontram abaixo da linha da pobreza. Em vários países da América Latina foram lançados programas de complementação de renda de variadas características e abrangência (MOREIRA, 2007). Estas políticas, em última instância, conduzem a que as “classes perigosas” tenham a oportunidade de se inserir no mercado como consumidores. Ao mesmo tempo espera-se que, mais cedo ou mais tarde, os “beneficiados” destas políticas se insiram novamente no mercado de trabalho e realizem o sonho da ascensão social. Desta maneira, esses setores, empobrecidos no âmbito da supremacia do mercado, não visam fortalecer sua organização social em busca de uma perspectiva emancipatória, social e econômica, para além do mercado. Assim, as políticas de compensação de renda desempenham um importante papel para tranquilizar os setores que potencialmente poderiam demonstrar um descontentamento coletivo de proporções consideráveis (ANDERSON, 2008).

No âmbito destas políticas compensatórias, direcionadas aos setores que não conseguem auferir renda suficiente no mercado, é possível vislumbrar uma peça chave para a manutenção do controle social no Estado neoliberal, pois o dimensionamento da renda concedida é balizado pelo ideário que permita àqueles que se encontram abaixo da linha da pobreza condições de ingressar ao mercado de trabalho, assim como aplaca as possibilidades de que o “inimigo interno” ameace a estabilidade e a legitimidade das instituições políticas vigentes.

Na configuração do *Welfare State*, as políticas sociais, eminentemente estatais, procuravam diretamente fornecer meios materiais para a satisfação mínima das necessidades sociais para o conjunto da sociedade. Sob as diretrizes neoliberais, o Estado reserva a sua atividade para os setores que não conseguem auferir renda através do mercado. No formato anterior do Estado, seu protagonismo visava construir a possibilidade de uma vida planejada e digna no âmbito do capitalismo. Na atualidade, perante o debilitamento político-organizativo do “inimigo principal”, presenciamos redução na oferta dos bens sociais, conferindo ao mercado o papel de regulador social.

No decurso deste início de milênio, temos assistido a uma diminuição no ritmo de implementação do ideário neoliberal, vinculada às crescentes manifestações de descontentamento social na América Latina (BURCHADT, 2008, HARVEY, 2010). As eleições presidenciais têm apontado o anseio por propostas que convocam à maior intervenção estatal na satisfação das necessidades, em franca oposição à tendência em curso (MOREIRA, 2007). Essa situação levou adaptações no modelo da política social neoliberal, admitindo, em alguns casos, a elaboração de políticas públicas estatais, ainda que com declarado caráter residual. A concepção de crise fiscal estatal, em plena vigência, reafirma seu desenho focalizado, explicitando a intencionalidade do controle

social advindo do Estado, consolidando a “sua função ‘amortecedora’ de tensões sociais no conjunto do projeto liberal” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 30).

Observa-se a inserção da sociedade civil como parceira do poder público, perdendo esta seu papel político de controle social e “identificando-se a naturalização da desigualdade”, conforme mencionado por Esping-Andersen (2000, p.20). Ao mesmo tempo, esse autor, aponta as transformações significativas que os regimes de bem-estar social vivenciam, relacionado ao que denomina como uma “nova economia política”, baseadas nas drásticas mudanças que a família experimenta a partir das últimas quatro décadas no âmbito familiar e na reformulação do mundo do trabalho, o que conduz a denominar a contemporaneidade como pós-industrial. Pois, é possível observar que

[...] en la última década se ha dado un cambio en la relación de fuerzas a escala regional, que ha determinado un clima de recuperación de cierta autonomía estatal-nacional para definir cursos de acción que se pueden imponer a las clases y sectores dominantes locales e internacionales. Esto marca los límites y posibilidades de acción de los gobiernos, que han surgido, en general, como parte de procesos de lucha popular que han logrado alterar las relaciones de fuerza vigentes en los ochenta y noventa (THWAITES REY, 2009, p. 10).

A relevância da investigação evidencia-se na compreensão das diretrizes que orientam a ação do Estado na contemporaneidade – na forma de políticas públicas –, no âmbito das mudanças políticas que os governos assumiram. É possível distinguir, preliminarmente, posições que atribuem às transformações societárias a dinâmica das mudanças contemporâneas do Estado (ESPING-ANDERSEN, 2000); já Pierson (2001), Puello-Socarrás (2008) e Jessop (2002, 2007), com significativas de nuances, apontam elementos contextuais da dinâmica internacional e conferem importância à pugna que crescentemente os movimentos sociais e as organizações políticas realizam para interferir na agenda governamental e das políticas públicas nacionais; outra vertente argumentativa vincula as mudanças na intervenção estatal às crises financeiras recentes, sendo que o viés em curso conduz ao atendimento das necessidades da população (THWAITES REY; 2009). A contribuição que a caracterização desses processos políticos da década recente, e ainda em curso, visa oferecer são apontamentos e tendências que facilitem compreender o rumo que os países da região adotam na senda da melhoria nas condições de vida das sociedades no contexto do sistema mundial.

A guisa de conclusão

Nesse veio analítico é possível se pensar em fracasso da agenda neoliberal, pelo menos na sua versão mais radical, conduzindo a um novo dimensionamento do papel estatal, com atuação mais interferente, conferindo aos governos contemporâneos latino-americanos um viés estatizante. O cerne da questão nesta modalidade de intervenção estatal é se ela se pauta pelo padrão socialdemocrata do Estado de Bem-Estar Social ou se a sua atividade orienta-se pela participação no mercado como promotor da concorrência privada (PIERSON, 2001; HILLDEBRAND, 2007; JESSOP, 2007; ANDERSON, 2008).

Nesta senda é possível observar o papel protagônico dos Estados latino-americanos na busca de brindar, através de diversos mecanismos econômicos e políticos, condições consideradas favoráveis de concorrência no mercado mundial. O

fortalecimento do mercado como organizador hegemônico na sociedade reforça princípios que se afastam do que poderia se pensar como um Estado social-democrático clássico. As escolhas político-econômicas que os atuais governos da região apontam para uma intervenção estatal como indutor e garantia das forças do mercado; isto é, ainda que as crises econômicas e a inabalável distribuição desigual das riquezas indiquem que o mercado está distante de se tornar o melhor alocador de bens sociais, as políticas governamentais a reforçam teimosamente.

A compreensão da dimensão das transformações que o papel do Estado, no que se refere às políticas públicas e ao processo decisório governamental, tem delineado no que também poderia se denominar como um “Estado pós-neoliberal” é mais instigante ainda se considerarmos a proximidade dos governantes com os setores sociais que tem se manifestado criticamente às políticas estatais. Nesse sentido, as modestas contribuições apresentadas permitem somente esboçar a amplitude dos aspectos que convergentes para construirmos uma compreensão mais acabada.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, P. Jottings on the Conjuncture. **New Left Review**, n. 17, sept.-oct. 2008, pp. 5-37.

ARRETICHE, M. Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. ANPOCS, **BIB**, n. 39, 1995, pp. 3-40.

ARISTIZÁBAL, L. G .P. El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana. Medellín – Colombia. **Revista Facultad De Derecho Y Ciencias Políticas**. Enero-Junio de 2007, Vol. 37, No. 106, Pp. 239–261.

BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.

BURCHARDT, H-J. Desigualdad y democracia. **Nueva Sociedad**, n. 215, mayo – junio 2008.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CRUZ, S. C. V. **Trajetórias**: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Ed. UNESP, 2007.

De La TORRE, C. Masas, pueblo y democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo. **Revista De Ciencia Política**, volumen XXIII, nº 1, 2003. pp. 55-66.

DINIZ, E. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. ANPOCS, **BIB**, n.45, 1998, pp. 3-24.

DRAIBE, S. M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

DUMÉNIL, G. e LÉVY, D. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, F. (org.) **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FOLLARI, R. A. **La alternativa neopopulista**: el reto latinoamericano al republicanismo neoliberal. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2010.

KLEIN, E. & TOKMAN, V. La stratification sociale a l'épreuve de la mondialisation. **Revista de la CEPAL**, Jun. 2005, Número special, pp. 87-110.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

HILLDEBRAND, E. La izquierda después de la “tercera via”. **Nueva Sociedad**, Nº 211, septiembre-octubre de 2007, pp. 22-30.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

JESSOP, R. D. (2006) The state and state-building. In: Rhodes, R. and Binder, S. A. and Rockman, B. A., (eds.) **Oxford handbook of political institutions**. Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 111-130.

_____. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity, 2002.

_____. What follows neo-liberalism? The deepening contradictions of US Domination and the Struggle for a New Global Order. In: ALBRITTON, R. and JESSOP, B. and WESTRA, R., (eds.) **Political Economy and Global Capitalism: The 21st Century, Present and Futures**. London: Anthem, 2007.

JOHNSON, G. A. As recentes transformações do controle social estatal. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v. 3, n. 1, jul/dez. 2010.

LACLAU, E. **La razón populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.

LEYS, C. **A política a serviço do mercado**: democracia neoliberal e interesse público. Rio de Janeiro: Record, 2004.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. e STOKES, S. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MARÍÑEZ NAVARRO; F.; GARZA CANTÚ, V. **Política pública y democracia en América Latina** - del análisis a la implementación. México: Porrúa, 2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

MATTOS, P. T. L. A Formação Do Estado Regulador. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n.76, nov. 2006.

MÉNDEZ, A. I.; ALDANA, E. M. Los populismos en América Latina. **Cuestiones Políticas**. N° 34, enero-junio de 2005, pp.73–99.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo/UNICAMP, 2002.

MORATÓ, J. del R. El vuelo corto y rasante del tero – Cultura política y constituciones en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 210, julio – agosto 2007.

MOREIRA, C. Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina. **Argumentos**, mayo-agosto, 2007, vol. 20, n°. 54. Distrito Federal, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 37-50.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PEREIRA, C. Em busca de um novo perfil do Estado: uma revisão crítica da literatura recente. ANPOCS, **BIB**, n. 44, 1997.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, P. A. P. **Política social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State?** Cambridge, Polity Press, 1998.

PIERSON, P. **The New Politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

PNUD. **La democracia en América Latina**: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas – Compendio estadístico. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PUELLO-SOCARRÁS, J. F. **Nueva gramática del neo-liberalismo**: itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008.

POGGI, G. **A evolução do Estado Moderno: uma introdução sociológica.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

ROSANVALLON, P. **La Crise de l'État-providence.** Le Seuil, 1981.

SÁNCHEZ PARGA, J. S. El estado del Estado en la actual sociedad de mercado. **Nueva Sociedad**, n. 221, 2009, pp. 100-129.

SANTOS, W. G. **Décadas de Espanto e uma apologia democrática.** Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis: Vozes, 2001.

SOSS, J. Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action. **American Political Science Review**, 1999, 93, 363–380.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, C. L.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Barcelona: Ariel, 2008.

THWAITES REY, Mabel. Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano.** N. 32. CLACSO, 2010.

TOUSSAINT, E. **La bolsa o la vida.** Las finanzas contra los pueblos. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2004.