

1. INTRODUÇÃO

O mundo moderno é dividido entre a bipolaridade de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, muito mais do que os aspectos políticos desta divisão, considera-se para tal as disparidades econômicas e porque não dizer as desigualdades pecuniárias vivenciadas pelas populações destes países.

O homem acorrentou-se a economia como caminho para condução de suas agendas, o homem tornou-se um mero instrumento do mercado, suas necessidades, uma consequência por vezes indesejada e pouco considerada por aqueles que em verdade deveriam lhes representar, há “a redução do homem à mão-de-obra e da natureza à terra, sob o impulso da economia de mercado, transforma a História em um drama profundo no qual a sociedade, a protagonista acorrentada”. (POLANYI, P.09, 2000).

O indivíduo imerso em uma sociedade passa a ter as necessidades ditas básicas vinculadas a existência ou não de bens materiais, vive bem àqueles que são mais abastados financeiramente, que possuem bens móveis e imóveis em abundância. Não se considera a qualidade da saúde, da previdência, da segurança como requisitos de classificação na escala de sucesso de vida.

Se em verdade não se leva em consideração requisitos tão básicos, imagina-se que não há nenhuma preocupação com agenda de política públicas, com a execução das mesmas e com os benefícios advindos dela. Fecha-se os olhos para os intensos cortes orçamentários existentes nesta área, esquece-se que uma população perde direitos diariamente em detrimento de medidas políticas e econômicas que favorecem pequenas oligarquias sobreviventes. Em época de crise econômica as políticas públicas são as primeiras a sofrerem cortes e desaparecerem antes mesmo de legalizadas.

Não há no Brasil quase nenhuma preocupação em avaliar os programas públicos e sociais em vigência, acredita-se que aplicá-los é o suficiente para satisfazer as classes menos favorecidas, que devem ser gratos apenas por estas tentativas de solução de seus problemas mais urgentes.

O distanciamento entre os formuladores de políticas e os beneficiários destas é latente, e com isto há a falta do mínimo controle dos programas sociais, há uma intensa instabilidade dos mesmos e a desconfiança de uma grande parcela da população sobre a importância e a necessidade de tais políticas. Ressalta-se que não se trata de burocratizar a aplicação das políticas, de atribuir mais uma responsabilidade ao Estado, mas sim de controlar e estudar novas formas de melhorá-las e isto apenas consegue-se mensurando indicadores, metas e resultados.

Draibe (1990) menciona em sua obra que as faltas destes estudos prejudicam as demandas futuras e a possibilidade de reformulação institucional.

Assim, o presente artigo tem como objetivo principal analisar de forma sucinta a influência das questões econômicas no desenvolvimento da agenda de políticas públicas, com ênfase no Brasil e de forma transversal pontuando-se questões da América Latina.

Em um primeiro momento tratar - se - á acerca dos aspectos históricos e da situação atual das questões econômicas e políticas que influenciam a formulação e manutenção de políticas públicas no Brasil, verificando-se o falseamento dado pelo Estado brasileiro do que se entende como mínimo social, e a influência desta equivocada ideia na criação de uma verdadeira agenda de políticas públicas, compromissada com a evolução e a criação de uma verdadeira isonomia social no Brasil.

O presente trabalho tem cunho eminentemente exploratório, cujo procedimento técnico utilizado é a verificação bibliográfica acerca do tema proposto, com natureza metodológica qualitativa.

2. A CONJUNTURA ECONOMICA NO BRASIL E NA AMERICA LATINA E AS POLITICAS SOCIAIS

A influência econômica nas demais esferas da sociedade é uma característica pulsante durante todos os séculos antecedentes. O que presenciamos hoje é resultante de tantos ciclos de dominação do capitalismo como bem assevera Giovanni Arrighi, é relevante entender tal conjuntura cíclica¹, tendo em vista que as ascensões e quedas dos regimes econômicos possuem impacto direto na obtenção de políticas públicas, na concessão ou retirada de direitos dos cidadãos.

“Descrever as tendências da conjuntura mundial contemporânea é um formidável e necessário desafio num mundo onde o tempo histórico se acelera com a velocidade das transformações materiais e sociais introduzidas pela humanidade” (MARTINS, 2006, P. 59). É difícil que os aspectos sociais e civis de uma sociedade acompanhem de forma equânime as

¹ O aspecto principal do perfil temporal do capitalismo histórico aqui esquematizado é a estrutura semelhante de todos os séculos longos. Todos esses constructos consistem em três segmentos ou período distintos: (1) um primeiro período de expansão financeira, no decorrer do qual o novo regime de acumulação se desenvolve dentro do antigo, sendo seu desenvolvimento um aspecto integrante da plena expansão e das contradições desse último; (2) consolidação e desenvolvimento adicional do novo regime de acumulação, no decorrer do qual seus agentes principais promovem, monitoram e se beneficiam da expansão material de toda a economia mundial, e(3) um segundo período de expansão financeira, no decorrer do qual as contradições do regime de acumulação plenamente desenvolvido criam espaço para o surgimento de regimes concorrentes e alternativos, um dos quais acaba por se tornar o novo regime dominante (ARRIGHI, P. 220,1996).

transformações econômicas vivenciadas pela mesma, segundo afirma Martins (2000, P.61), em verdade o resultado é a crise de legitimidade das instituições contemporâneas que se projeta com uma grande incerteza, trazendo possibilidades e ameaças à vida humana.

O jogo econômico tornou-se a verdadeira moeda de troca na obtenção do respeito e liderança entre os países em todo o mundo. “Para um Estado estabelecer sua hegemonia, é necessário que alcance uma liderança produtiva incontestável na economia mundial” (MARTINS, 2006, P. 64). Um Estado forte e estável é aquele que detêm o respeito econômico de outros estados, àquele que influencia as economias de outros países. Não é esta a realidade dos países da América Latina, segundo afirma Martins:

“A América Latina, em sua maior parte, mantém a estrutura protecionista da substituição, mas compromete com seus superávits com o pagamento dos juros e serviços da dívida externa. Posteriormente, busca-se conter os déficits em conta corrente nos Estados Unidos e utilização de sua força de trabalho superexploração para baratear a elaboração de partes e componentes, incorporados às mercadorias finais estadunidenses, mas cuja produção é parcialmente descentralizada à região. O neoliberalismo, portanto, gera para a América Latina a insustentabilidade de seu crescimento econômico pela incapacidade de estabelecer uma arquitetura institucional para financiá-lo. Em consequência, aprofundam-se a desnacionalização, o endividamento a superexploração da região” (MARTINS, P. 73, 2000).

É perceptível que os países da América Latina, dentre estes o Brasil, são mais influenciáveis do que influenciadores, os mesmos submetem-se a um regime econômico global e apenas contribuem com fatores exigidos pela economia dominante, não há escolha, mas apenas obediência. “Para ascender ao centro da economia mundial, é necessário que a região evite seu isolamento no sistema-mundo e inverta a relação que tradicionalmente estabeleceu com o capital estrangeiro, tornando um instrumento de sua capitalização e não de descapitalização” (MARTINS, 2000, P. 73). Esta conjuntura deve-se em grande parte ao contexto histórico dos países da América Latina², cujo principal denominador comum é a desigualdade, são países marcados por ondas de redemocratização, intercaladas com períodos

² “A principal manifestação da estrutura social latino-americana é a desigualdade. Sua constituição tem raízes históricas que vão desde o colonialismo e, em alguns países como o Brasil, a escravidão; Raízes políticas, ligadas ao profundo conservadorismo das elites mantenedoras do poder econômico e político, e raízes econômicas, determinadas por um padrão de desenvolvimento capitalista tardio, periférico e dependente, cujo modelo econômico sempre foi concentrador e gerador de desigualdades. Essas raízes se combinam entre si e seus componentes estruturais se reproduzem ao longo da história dos países latino-americanos. Além da sua configuração estrutural, a análise da desigualdade social na região também precisa levar em consideração o impacto que as diferentes conjunturas históricas, políticas e econômicas tiveram sobre essa base social profundamente desigual” (TAVARES, 2001, P. 2)

ditatoriais o que influencia diretamente na condução da economia dos mesmos e diretamente na formulação de políticas públicas.

O Brasil segundo assevera Sonia Draibe (1990), teve como característica dominante do seu Welfare State ao invés do caráter corporativista como deveria ser, o seu caráter clientelista, com a feudalização dos vários organismos que compõe a sociedade, afetando a dinâmica de desenvolvimento do país. No que se refere as crises cíclicas vivenciadas no Brasil afirma Fernando Henrique Cardoso que:

“Para os autores, vive-se um período de ajuste abrupto e dramático de desequilíbrios macroeconômicos globais que se acumulara ao longo do último ciclo de expansão da economia mundial e esse ajuste tem sido provocado pela ocorrência de inovações especulativas no mercado financeiro que cresceu à margem de qualquer regulação. A nível global, deve-se amortizar o impacto do ajuste e gerar novos mecanismos de regulação do mercado financeiro que reduzam os riscos de crises sistêmicas e visar construir uma nova arquitetura internacional em que se deve abrir cada vez mais espaço para as economias emergentes no plano da tomada de decisões. (CARDOSO, 2009, P. 15-16).

Necessário destacar o que constata Negri (2006), na obra Império, no que se refere a existência de motivos para a formação das crises sistêmicas do capitalismo, como bem pontua o autor estas crises são causadas diretamente por conflitos com o proletariado³. Em outras palavras, a crise capitalista não é simplesmente uma função da própria dinâmica do capital, mas é causada diretamente por conflito proletário (HARDT, P. 282, 2006). E é este proletariado que mais sofre com as intensas desigualdades sociais vivenciadas na América Latina, que suporta o resultado do que Laura Tavares (2001. P. 4) denomina de “modernização excludente”⁴, que relega aos trabalhadores dos países periféricos a conta da má distribuição dos custos sociais.

Há o início de uma luta por melhoria de vida, uma luta por melhores condições de trabalho, e não apenas pela simples subsistência. É nesta conjuntura que se enquadra a

³ A crescente socialização do capital levou também a unificação social do proletariado. Essa voz cada vez mais unificada propôs a demanda geral por um salário social garantido e um nível de bem-estar social muito alto. Em terceiro e último lugar, o ataque operário voltou-se diretamente contra o comando capitalista (HARDT, 2006, P. 283).

⁴ “O caráter global dessa “modernização excludente” está dado pelo sentido comum de agravamento das desigualdades e de produção de exclusão com relação ao mercado de trabalho. Esse tipo de transformação produtiva caracteriza-se pelo caráter restrito e concentrado das mudanças tecnológicas em poucos países, bem como numa distribuição desigual dos frutos do progresso técnico e dos custos sociais das políticas de ajuste e reestruturação. Estes custos sociais têm sido pagos primordialmente pelos países periféricos, mas, de modo geral, houve uma piora nos padrões de igualdade social herdados do padrão de desenvolvimento do pós-guerra caracterizado pelo Estado de Bem Estar Social. No interior dos países centrais também houve uma distribuição desigual dos custos sociais: estes foram pagos, na maioria dos países, pelos Estados (crise financeira), pelos sindicatos, e pelo emprego da força de trabalho.” (TAVARES, 2001, P. 4)

necessidade de políticas públicas efetivas e verdadeiras, o proletariado, o povo, os subordinados exigem a mudança deste regime, clamam por algo mais do que o mercado com seus bens materiais pode oferecer.

No entanto, não é possível não se admitir que as políticas econômicas são condutoras das questões sociais na América Latina, assertiva corroborada pela tese de Laura Tavares (2001, p.10) que afirma ser “evidente o papel da economia, inserida em um modo de produção (no caso, capitalista) que interfere, combina, e modifica as estruturas sociais, políticas e econômicas historicamente construídas em cada país”. Segundo a mencionada autora há duas vertentes que determinam as políticas sociais, uma que se referem de fato aos problemas sociais e a outra vinculadas as limitações físicas e financeiras do estado.⁵

Mesmo dividindo em grande parte os mesmos problemas econômicos e desigualdades, deve-se considerar o impacto das questões econômicas de forma particular a cada país na América Latina, e é por meio destas diferenças que desprende-se os impactos gerados nas políticas de ajustes, situação social e políticas sociais de cada país⁶. No Brasil tem-se uma

⁵ As Políticas Sociais são determinadas, por um lado, pelos problemas sociais que conformam, estrutural e conjunturalmente, uma demanda por serviços e benefícios sociais. Por outro, estão estrangidas pela estrutura e funcionamento do Setor Público, particularmente por seus mecanismos de financiamento, cujas restrições, perpetuadas por longa crise econômica, acompanhada de políticas de ajuste, vêm se tornando estruturais (TAVARES, 2001, P. 10-11).

⁶ Laura Tavares traz algumas importantes conclusões da influência que as questões econômicas impactam nas questões sociais e chama a atenção que é determinante ter atenção as mesmas para evitar-se a repetição dos erros e problemas apresentados, sendo estas conclusões as seguintes: ” A forma e o conteúdo adotados pelas políticas de ajuste não foram neutros com relação à situação social e às políticas sociais. Pelo contrário, o perfil neoliberal adotado pelas políticas de ajuste foi responsável tanto pelo agravamento das condições sociais, como pela deterioração dos programas sociais preexistentes nos países latino-americanos. Diferentes formas de deterioração puderam ser constatadas, dependendo do padrão e do estágio de desenvolvimento das políticas e programas sociais existentes em 12 cada país. As consequências do ajuste sobre essas políticas, no entanto, ficaram visíveis em todos os casos aqui estudados. Essa deterioração das políticas e programas sociais já existentes verificou-se basicamente de duas formas: através da desestruturação de políticas públicas historicamente consolidadas, substituindo-as por políticas radicalmente opostas (como a da privatização do sistema previdenciário no Chile) ; e através do total desmantelamento de programas sociais que já existiam de forma precária, com mecanismos de funcionamento e, sobretudo, de financiamento pouco consolidados (caso da Bolívia). No caso brasileiro existiu uma combinação de três formas: as intervenções têm sido tanto na direção de desestruturar políticas já consolidadas (Previdência), ou em vias de consolidação dentro de um novo padrão (Saúde), como na de desmantelar programas frágeis e dispersos (Assistência Social e Alimentação e Nutrição). Partindo do pressuposto de que as políticas neoliberais produzem determinado tipo de consequências sociais, estas, por sua vez, também se diferenciam país a país, não apenas pelas particularidades apontadas acima (de natureza mais estrutural), mas também, e de forma bastante contundente em alguns casos, pela natureza, extensão e intensidade das próprias medidas de ajuste. . As mudanças provocadas pelo ajuste econômico e estrutural não são apenas conjunturais, com possibilidades de reversão no momento seguinte. Em alguns casos, elas foram de natureza estrutural. Exemplos disso são a criação de uma "nova pobreza" nos países latino-americanos e a ruptura radical de padrões de políticas sociais preexistentes. O agravamento da situação social causada pelo ajuste, por sua vez, provoca uma sobrecarga na demanda por serviços e benefícios sociais (por exemplo, pelo aumento do número de desempregados e indigentes, pela ampliação e complexificação das doenças em função da deterioração das condições de vida, entre outros). . As políticas sociais ficam, dessa forma, duplamente afetadas: pelo lado da demanda e pelo lado da oferta de serviços e benefícios. Esta última é restringida pelas medidas de ajuste, via corte de gastos e redução da receita (provocada pela recessão), e via reestruturação do seu perfil, pela focalização e pela privatização. Essa restrição generalizada das políticas sociais (observada em todos os casos aqui estudados), afeta, por sua vez, a própria situação social, na medida em que não

tendência nos últimos anos a valorização e à atenção das Políticas Sociais, mas há também o discurso daqueles que defendem que a crise econômica vivenciada é resultante das medidas sociais em curso, é a adoção de políticas sociais que segundo afirma são as causadoras da recessão no país.

Em verdade passa-se por uma intensa crise de representação, de fragilidade das instituições, de desconfiança com todas as medidas sociais adotadas e principalmente com o processo democrático⁷. “A democracia representativa aparece na América Latina mais como uma aspiração do que como uma realidade, se requer um sistema político que goze de legitimidade e eficácia prática” (CARDOSO, 2009, P.54).

Esquece-se que para almejar a evolução para um país de primeiro mundo, é necessário que se alcance a igualdade entre classes, ou pelo menos a mínima equidade de benefícios. Construir uma nova história às custas da subsistência de uma grande parcela da população não é atingir o desenvolvimento, mas é retroceder a épocas escravocratas em pleno século XXI⁸. Para tanto se faz pulsante enxergar além das questões econômicas e focar-se em atingir-se verdadeiramente os mínimos sociais e a formalizar-se uma efetiva agenda de políticas públicas.

3. O MINIMALISMO SOCIAL ÀS AVESSAS

Ao questionar o que seria o mínimo social levando-se em consideração seu aspecto econômico, poderia sugerir que seria o mínimo que a conjuntura financeira de cada país oferece a sua população, ideia errônea e que será melhor trabalhada durante este tópico. A fim de esclarecer esta assertiva é necessário refletir o que menciona Roux, segundo ele deve-se verificar até que ponto a política econômica é a responsável pela situação econômica.

13 atende satisfatoriamente as demandas sociais, deteriorando ainda mais as condições de vida daqueles grupos mais carentes que dependem dos programas sociais públicos para sua sobrevivência” (TAVARES, 2001, p.11-12-13).

⁷ “Tem-se que os sistemas políticos, as combinações de presidencialismo, multipartidarismo, representação proporcional na região, são alguns pontos que explicam a dificuldade de se consolidar uma democracia estável. Assim, o hiperpresidencialismo, governo por decreto presidencial, o crescente desprestígio da atividade legislativa, a proliferação de assembleias constituintes, fragmentação partidária, governo de minoria, sistemas eleitorais de representação proporcional sem limite a dificuldade de formar pactos estáveis, a falta de correspondência entre as maiorias representadas no executivo e legislativo, a proliferação de eleições, a não ocorrência ou simultaneidade de eleições presidenciais e parlamentares, a ausência de mecanismos efetivos de pesos e contrapesos, de controle de contas, ausência de uma administração pública profissional apoiada em quadros técnicos competentes e de mecanismos adequados que velem pela equidade e transparência em termos de financiamento da política e eleições, o patrimonialismo, a corrupção, são alguns dos elementos que dificultam a consolidação da democracia na região” (CARDOSO, 2009, p. 52).

⁸ “Configura-se assim, no início do século XXI, um quadro social ainda mais desigual, cujas manifestações se revestem de enorme complexidade. O desafio é combinar medidas emergenciais capazes de enfrentar a miséria e a fome, com mudanças políticas, sociais e econômicas mais profundas que sejam capazes de modificar as raízes estruturais da desigualdade nos países da América Latina. No entanto, estas mudanças, como se viu aqui, são incompatíveis com políticas permanentes de ajuste neoliberal” (TAVARES, 2001. P.24).

“Reconhece-se que toda a decisão econômica tem consequências sociais: toda decisão política econômica produz ganhadores e perdedores, novos equilíbrios e desequilíbrios “(ROUX, P. 48, 2004).

São estas influências econômicas diretas nas proposituras e avaliações de políticas sociais que devem ser verificadas e questionadas, o diálogo entre direitos humanos, sociais e econômicos é o caminho para a definição de prioridades a serem fomentadas, a partir deste ponto de convergência que nada mais é que uma conversa entre todas as áreas que se estabelece as prioridades de atuação do estado⁹.

No Brasil, segundo afirma Potyara Pereira (2000, P.15), a nomenclatura e ideia de “mínimos sociais” surgiu nos anos 90 com o advento da Lei nº 8.742/1993, qual seja a Lei Orgânica da Assistência Social. Menciona ainda a autora (2000, P. 16) que as motivações para o surgimento de legislações deste tipo que trazem a ideia de mínimos sociais nem sempre são acompanhadas de boas intenções dos legisladores¹⁰. Assim, apenas pelo simples fato de oferecer algo já se considera como benéfico aos menos abastados de condições monetárias, segundo a autora nesta conjuntura seriam os mínimos sociais:

“Em todos esses casos estavam ausentes – não obstante a sua diversidade histórica, conceitual e política – regulações sociais norteadoras por valores, princípios, critérios e fundamentos que colocassem em xeque o poder discricionário das classes dominantes. Tratava-se, portanto, os mínimos sociais, de provisão social residual, arbitrária e elitista, que se constituía e processava à margem da ética, do conhecimento científico e dos direitos vinculados à justiça social distributiva” (PEREIRA, 2000, P.16 - 17).

Em verdade não se atribuía nenhum parâmetro para a formulação dos mínimos sociais, a ideia minimalista não segue nenhum critério de igualdade, de equidade, nem ao menos os princípios básicos da justiça social, mas segue os princípios econômicos do maior e melhor benefício possível aos detentores do poder do estado, segue-se critérios de conceder o básico para calar e minar o poder de mobilização do povo. Esta conjuntura apenas foi alterada no século XX, que os mínimos de subsistência passaram a ser revistos à luz de valores que,

⁹ “Fazer um diálogo entre o discurso dos direitos humanos e o mundo das ciências sociais, que oriente a prática do Estado e da sociedade em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Se trata de pôr em contato visões políticas e éticas diversas sobre a definição de objetivos e prioridades sociais, introduzir o marco dos direitos humanos e examinar as responsabilidades e possibilidades da política econômica em torno da tarefa de fazer efetivo esses direitos” (ROUX, P. 10, 2004).

¹⁰ “Em sua maioria, tais impulsos visavam, tão-somente, regular e manter vivas as forças laborais pauperizadas para garantir o funcionamento do esquema de dominação prevalecente” (PEREIRA, 2000, P.16).

identificados com os princípios da liberdade, equidade e justiça social, conferiram-lhes um novo status (PEREIRA, 2000, P.17)¹¹.

Afirma Draibe (1990) que no Brasil adotou-se um grande sistema assistencial e extremamente denso, em que se priorizou os grupos de risco, dentre estes destacando-se crianças abandonadas, gestantes e idosos. Seguiu-se a ideia suplementar de formação deste sistema através de mecanismos assistenciais. Ocorre que, como bem pontua a autora quando existentes os programas de políticas públicas trabalham de forma totalmente precária, não possuem definições precisas, nem muito menos continuidades, sendo em verdade um campo promissor para políticas populistas e clientelistas. (DRAIBE, 1990).

Ainda vigoram com grande força no Brasil a adoção destas práticas clientelistas, populistas que muitas vezes determinam a constituição e a criação de políticas públicas, no intuito de se atender os currals eleitorais dos políticos no Brasil. Esta realidade contribuiu diretamente para a configuração do que afirma Edson de Oliveira Nunes pelo uso e institucionalização do “jeitinho”, para o autor: os brasileiros enaltecem o jeitinho (isto é, uma acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais (NUNES, 2010, p. 52).

Este jogo de favores nutre um sentimento de satisfação nos propositores das políticas públicas, que passam a acreditar que detêm a gratidão dos beneficiários destes projetos e que estes devem dar o máximo do seu esforço para compensá-los, mas jamais defendem que estão propondo apenas o mínimo a esta parcela da população menos favorecida, é o que Potyara Pereira menciona em sua obra ao afirmar que:

“Em nenhum momento os defensores da provisão mínima admitem cumprimentos mínimos de compromissos ou obrigações sociais, equivalentes à proteção efetivamente prestada, pois isso configuraria uma atitude moralmente condenável. Dos pobres, portanto, exige-se, sistematicamente o máximo de trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o tal mínimo de provisão como direito devido; e qualquer deslize cometido por eles lhes será fatal, sob todos os aspectos. É que, diferentemente do rico, o pobre tem que “andar na linha” e aceitar qualquer oferta de serviço e remuneração, pois a sua condição de pobreza continua sendo vista como um problema moral e individual e, consequentemente, como um sinal de fraqueza pessoal que deverá ser

¹¹ “Assim, os chamados mínimos sociais foram perdendo o seu estrito caráter individual, a sua conotação meramente biológica ou natural e a sua vinculação exclusiva com a pobreza absoluta. Em decorrência sua tematização deixou de girar em torno de necessidades pessoais e extremas, de formas de proteção voluntarista e de concepções mágicas ou informadas pelo sendo comum, para privilegiar necessidades sociais como matéria de direito, a ser enfrentada por políticas resultantes de decisões coletivas (PEREIRA, 2000, P.17).

condenada. É por isso que entre os necessitados sociais há o sentimento arraigado de que para vencerem na vida tem que ser melhores do que abonados” (PEREIRA, 2000, P.34).

A definição do que seja mínimo sociais está diretamente ligada a noção e conceituação de necessidades humana. “Não há serviços sociais sem a delimitação daquelas necessidades a serem satisfeitas” (PEREIRA, 2000, P.38). Segundo a autora há uma variedade de teorias acerca da conceituação destas necessidades, algumas inclusive que defendem a impossibilidade de chegar-se a um denominador comum para todos os indivíduos, ou seja, acreditam que não existam necessidades humanas básicas comuns, o que gera ceticismo de alcançar uma política pública eficiente.

Ciente desta situação surge a preocupação ainda com a tendência econômica que mais uma vez atinge o planejamento das políticas no mundo, os detentores do mercado defendem que este é o mais qualificado para determinar de fato quais são as necessidades dos indivíduos, é a corrente que Potyara Pereira denomina de Nova Direita¹².

Deixar a definição do que seja o mínimo nas mãos do mercado, é desfazer-se de sua personalidade como indivíduo, é despir-se dos resquícios de cidadania que se possui em um país como o Brasil. O mínimo não deve ser considerado o necessário biologicamente para sobreviver como indivíduo. “Em vez de mínimos, preferimos trabalhar com a noção de básicos, porque ela não expressa a ideia de prestação ínfima e isolada de provisão social e, portanto, permite a inferência de que níveis superiores e concertados de satisfação devem ser perseguidos quando se lida com necessidades humanas (PEREIRA, 2000, P.181).

Assim, na conceituação dos mínimos sociais deve-se observar não apenas os seus aspectos econômicos, não é a concessão de uma remuneração mínima que salvará toda a população dos malefícios da desigualdade, deve-se ter cuidado com a utilização dos mínimos sociais às avessas, a utilização do conceito apenas para a satisfação de uma parcela empoderada financeiramente. O conceito defendido é aquele formulado por Potyara Pereira (2000, P. 151) que considera a formulação de um conceito objetivo e universal e que sirva de parâmetro real para a definição das políticas públicas¹³.

¹² “Com efeito, muitos atores (intelectuais, políticos, gestores e executores), apoiados em diferenças pessoais e culturais, tem privilegiado o subjetivismo e o relativismo no trato das necessidades humanas básicas, abrindo com isso, flancos para o domínio intelectual da chamada nova Direita (neoliberais e neoconservadores), ao contribuírem para o seguinte entendimento: se não há necessidades comuns que sejam vivenciadas coletivamente e que sirvam de parâmetro para a formulação e implementação de políticas públicas, não haverá melhor mecanismo para satisfaze-las do que o mercado” (PEREIRA, 2000, P.39).

¹³ Baseando-se em teorias recentes, produzidas por pensadores socialistas, sustentamos a plausibilidade da formulação de um conceito objetivo e universal de necessidades humanas básicas, que leve em conta tanto a dimensão natural dos seres humanos quanto a social e sirva ao mesmo tempo de: a. preocupação à satisfação

4. A PRECÁRIA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Além da dificuldade de estabelecer-se o que de fato são os mínimos sociais, e como estes são os definidores das políticas públicas, não se deve perder de vista os outros inúmeros problemas que o Brasil vivencia na definição e condução destas políticas, dentre estes destaca Draibe (1990, P.15) o organismo burocrático, marcado pelo excesso de centralização, pelo tecnocratismo, pelo custo caro da máquina dentre outros, todos estas questões levaram a consequências que a autora denomina funestas, destacando-se:

“- um alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais;-as tão conhecidas, insuportáveis, mas resistentes superposições de competências, de agências, de clientelas-alvo, dos objetivos dos mecanismos operadores etc; - acentuados desvios de alvos nos programas sociais, que tendem a beneficiar mais as camadas mais necessitadas da população; - a forma estanque como são concebidas e tratadas as carências sociais, fragmentando a demanda e pulverizando os recursos financeiros, humanos e institucionais mobilizados; - as exageradas demoras no processo de alocação e aplicação de recursos, ocasionando alto grau de perda além de uma proporção absurda de absorção de recursos antes e sua efetiva aplicação na ponta dos programas; - um indesejável distanciamento entre os formuladores e executores de políticas e seus beneficiários, isto é, uma certa capacidade dos programas sociais face às características específicas da demanda; - uma quase total ausência de mecanismos de controle e avaliação dos programas e portanto, da possibilidade de correções ágeis de suas deficiências ou de inibição aos usos clientelísticos ou fraudulentos dos benefícios; - graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que se abrigam inovações, experimentações, etc.; - finalmente um peso desproporcional dos interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado” (DRAIBE, 1990, P. 15-16)

O conhecimento da problemática vivenciada é determinante para a busca de soluções e alternativas à estas questões. No Brasil há uma crescente tendência de atenção às mudanças sociais, este crescimento segundo afirma Marta Arretche (2003)¹⁴, deu-se em virtude de um

otimizada de necessidades humanas básicas; b. parâmetro confiável e coerente à formulação de políticas de satisfação dessas necessidades; c. critério de referência para a definição de direitos sociais correspondentes (PEREIRA, 2000, P.181-182).

¹⁴ “O crescente interesse por essa temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado , assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os "micro" mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo”. (ARRETCHÉ, 2003, P.7).

forte processo de inovação dos programas experimentais, resultado de muitas variáveis que vão desde às questões eleitorais até às mudanças na representação nos cargos eletivos.

A consciência quanto a importância da definição dos aspectos sociais da população parece ter se iniciado. No entanto, falta muito para sua efetivação, há a necessidade latente de fortalecimento dos valores e principalmente do sentimento de mudança. As desigualdades que andam de mãos dadas com o Brasil e os demais países da América Latina, devem não ser motivo para conformismo e estagnação, mas sim como impulso para a mudança, como combustível para a reconstrução de uma nova sociedade¹⁵.

Importante mencionar a constatação de Melo (1999 apud ARRETCHE, 2003) “de que essa disciplina no Brasil se caracteriza por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, derivada da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de uma agenda de pesquisa, na área de políticas públicas ainda há um grande caminho a se percorrer”. O que hoje dificulta esse processo é a confusão entre a agenda de políticas públicas e a agenda política no Brasil, em virtude ainda de uma proximidade da disciplina com os órgãos governamentais (ARRETCHE, 2003).

A falta de uma agenda exclusiva, que dê atenção e que trate apenas dos mecanismos de formulação, avaliação e implantação das políticas públicas, é fato determinante sim para a consolidação desta disciplina no Brasil, mas importante mencionar que para que esta seja efetivamente imposta deve-se iniciar a formalização de concretos processos avaliativos que levem em consideração os aspectos quantitativos e também qualitativos dos processos político-administrativos¹⁶.

No intuito de aprofundar-se na criação e fortalecimento desta agenda específica é determinante que haja o fortalecimento da representação dos cidadãos, a América Latina é mundialmente conhecida pela instabilidade dos seus sistemas partidários, e pelo desgaste dos

¹⁵ “O que a nossa época precisa é a reafirmação, pelas suas próprias condições e pelas suas próprias necessidades, dos valores essenciais da vida humana. Não podemos abandonar o princípio da liberdade individual, porém devemos recriá-lo. Não podemos restaurar uma sociedade passada; temos que reconstruir a sociedade para nós mesmos, aprendendo com o passado todas as lições e advertências que formos capazes de aprender” (POLANY, 2000, P. 11).

¹⁶ Os estudos tradicionais sobre políticas públicas baseados em métodos quantitativos frequentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas (FREY, P. 220 – 221)

seus partidos políticos, atingindo diretamente a confiança nos representantes e nas medidas e escolhas realizadas pelos mesmos.

Tais características contribuem para o distanciamento entre representantes e representados, o que acarreta a realização de medidas sociais cada vez mais ineficientes e sem nenhum indicador de sucesso. “Considera ainda que, no Brasil, os estudos sobre processo decisório dominam a produção acadêmica em detrimento de estudos sobre implementação, assim como, no plano teórico, diferentemente da experiência internacional, as abordagens associadas ao papel das ideias e do conhecimento na produção de políticas públicas têm sido praticamente ignoradas (ARRETCHE, 2003).

O papel da sociedade como já mencionado é determinante na condução dos parlamentares e na formulação da agenda, o distanciamento entre esta e os seus representantes não deve ser visto como uma condição sem possibilidade de mudança, segundo afirma Polanyi a sociedade tem uma intensa responsabilidade sobre as transformações de deseja ver e “somente quando descobrimos o primado da sociedade, a unidade coerente inclusive da interdependência humana, é que podemos esperar transcender as perplexidades e as contradições de nossos tempos (POLANY,2000, P. 12).

Este papel fundamental da sociedade, dos partidos políticos e da convergência entre eles para a condução e implantação de Políticas Públicas também é explicitado por Fernando Henrique Cardoso (2009) ao afirmar que apenas com a união entre a sociedade, com a legitimidade política que advêm da participação ativa de todos os cidadãos, com a união entre governos estaduais, municipais e federal que se atingirá uma implantação de políticas públicas efetivas, sem esta consciência e unificação os espaços tornam-se abertos para a instituição das práticas clientelistas e populistas, que não geram nenhum benefício à população, mas apenas aqueles que dependem dos políticos regionais para sua sustentação política.

É necessário, portanto, a constituição do que denomina Cardoso de uma governabilidade democrática¹⁷ que espelhará diretamente no campo das políticas públicas, é com muito esforço e concessões que nova agenda poderá ser construída, consoante assevera Cardoso ao mencionar que:

¹⁷ “Para Mainwaring y Scully governabilidade democrática é a capacidade dada aos governos democráticos de implementar políticas efetivas com vistas ao bem – estar político social e econômico de um país. Assim, uma governança democrática exitosa estaria dada pela capacidade dos governos para manter uma razoável alta qualidade das práticas políticas, em termos de contribuir ao progresso econômico de seus países, dando aos seus cidadãos segurança e fazendo frente, de maneira efetiva, aos principais problemas sociais de pobreza, distribuição de ativos e serviços sociais. Se trataria não apenas de governar democraticamente, como também de maneira efetiva, zelando pela saúde das instituições democráticas e pelo bom desempenho do Estado, em termos de resultados concretos no campo das políticas públicas” (CARDOSO, 2009, P. 63).

“A nova agenda para o desenvolvimento econômico e social na democracia não é algo que se pode criar pela simples implementação de uma fórmula ou de um único modelo institucional, mas deve ser entendida como um movimento para criar uma ordem política mais legítima e mais competente, com capacidade crescente para enfrentar os desafios que as sociedades contemporâneas enfrentam” (CARDOSO, 2009, P. 38).

Necessário ressaltar que atualmente há uma grande tendência a culpar a falta de instituições organizadas e fortes pela ineficiência de execução, ou mesmo de resultados das políticas públicas implantadas¹⁸, este entendimento segundo preleciona Frey, deve ser revisto e relativizado, tendo em vista que “é mister lembrar que instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual (Waschkuhn, 1994, p. 188, apud, Frey, P. 231).

Ter instituições bem organizadas, disponíveis às avaliações de políticas públicas e organizadas, contribuiria para sobremaneira para o processo de implementação de políticas públicas, mas sua inexistência na conjuntura do Brasil não é o motivo principal pela inexistência de procedimento avaliativos e pela falta de planejamento de uma agenda própria.

Hoje muitos países da América Latina, e especificamente o Brasil, transferem as responsabilidades típicas do Estado para às organizações do Terceiro Setor, hoje muitas das políticas públicas implementadas são resultantes do trabalho de ONGs, chama a atenção que as responsabilidades são repassadas sem nenhuma culpa, sem grandes burocracias e são realizadas sem nenhum planejamento estratégico. Devido a esta característica houve o surgimento de muitas organizações sem fins lucrativos que passaram a existir apenas para usufruir financeiramente de alguns espaçados recursos estatais, sendo mais uma lesão a instituição de políticas, do que a implementação das mesmas, são ONGs muitas vezes fantasmas.

Tal realidade demonstra mais uma vez a necessidade da criação de uma Agenda específica para a formalização, implementação e avaliação de políticas públicas. Estabelecer

¹⁸ “Porém, se nos dedicamos à análise de sistemas políticos em transformação e com instituições não consolidadas, como é o caso dos países da América Latina, do leste da Europa ou, de forma geral, dos países em desenvolvimento, aumenta a tentação de atribuir ao fator instituições estáveis ou frágeis importância primordial para explicar o êxito ou o fracasso das políticas adotadas. A essa avaliação corresponde a crença, bastante difundida entre cientistas, políticos e administradores, de que mediante um desenho institucional [Prittwitz, 1994, p. 239], isto é, mediante políticas estruturadoras de sistema seria possível pôr ordem no caos que como costuma-se alegar caracteriza os sistemas político-administrativos nos países em desenvolvimento” (FREY, P. 230).

procedimentos documentados não é apenas instituir uma nova forma de burocratização, mas é em verdade a instituição de compromissos com a busca pela concessão das necessidades básicas, o compromisso com a redução das desigualdades sociais, é sonhar com um Brasil equânime para todos os brasileiros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como bem assevera Marta Arretche (2003) houve um grande crescimento nos últimos anos no Brasil de graduações e pós-graduações na área de políticas públicas. Além do surgimento, em consequência, de muitos artigos, dissertações e teses de pesquisas na área. Ocorre que, tais pesquisas e tais levantamentos bibliográficos ainda são muito tímidos e pouco incisivos na busca de resultados avaliativos concretos.

Os processos avaliativos são determinantes para a utilização de forma correta dos recursos públicos, para a formação de desenhos de políticas públicas mais conscientes com a realidade do Brasil e também mais consistentes, além de ser uma obrigação do Estado, que acredita que sua função é apenas implementá-las, mas jamais verificar se de fato são estas políticas eficientes e se atendem às necessidades básicas da sociedade.

O que é incapaz de se avaliar é incapaz de se medir resultados e desta forma impossível de verificar-se a efetividade e sucesso de tais políticas. Esta conjuntura nos faz refletir o porquê de políticas tão fracas e contraproducentes as funções propostas. Percebe-se ainda o enraizamento de uma cultura no Brasil de puro assistencialismo financeiro, de troca de favores com retorno em políticas públicas, sem, no entanto, a ideia e a força de realizar-se mudanças efetivas na vida dos cidadãos.

A distância entre o povo e os seus representantes tem um papel de destaque na falta de consciência na elaboração das políticas públicas no Brasil, são criadas medidas que em verdade não contribuem para a melhoria das condições de sobrevivência da população, medidas que em verdade não os impulsionam a mudar de vida, resultado de uma total falta de conhecimento dos representantes com o que de fato são as necessidades básicas.

Este distanciamento se materializa ainda na grande desconfiança que a sociedade tem das medidas sociais adotadas no país, às enxergam como auxílios desnecessários ao povo, e como mais medidas populistas do que importantes. Menciona-se que são as políticas públicas instauradas o grande motivo da crise econômica vivenciada pelo país.

Esta visão ocorre devido à falta da noção do que de fato sejam cidadãos, hoje possuímos uma população em muitos aspectos letárgica, que não reage aos mandos e

desmandos de nossos políticos, houve sim um crescimento dos movimentos sociais, mas estes ainda não conseguiram promover grandes transformações quando se fala de políticas públicas. A noção de cidadania não deve ser esquecida, ser cidadão é ter seus direitos civis, políticos e sociais em plena garantia, a obtenção de apenas uma destas esferas não é suficiente e jamais deve ser aceito como ótimo pela sociedade.

É imprescindível que haja a conscientização de que políticas públicas não são destinadas apenas aqueles que são desprovidos de recursos monetários, não são medidas como menciona Laura Tavares (2001) de “autoajuda”, pensar desta forma é auto boicotar-se, é retirar sim daqueles que precisam medidas que lhe auxiliarão a ter melhores condições de vida, mas é também é não contribuir para um país mais justo e igualitário.

Cada indivíduo possui a sua definição de mínimos sociais, o que é mínimo para alguns não necessariamente deve ser a outros, defende-se que em verdade assim como bem pontua Potyara Pereira, deve-se buscar um ponto de convergência para as necessidades básicas e a partir daí esforça-se em busca de políticas públicas que às possibilite. E não se utilizar da ideia de minimalismo para acreditar que com a concessão de um valor pecuniário pelo estado, é suficiente para atender todas as necessidades da população.

Não basta culpar os políticos e as instituições no Brasil como os responsáveis por todos os problemas enfrentados na área de políticas públicas, a sociedade tem um papel fundamental na constituição de uma agenda de políticas públicas que se distancie das vontades de uma agenda política. A atenção das necessidades básicas dos cidadãos é papel fundamental na construção de uma democracia efetiva em que vigores os princípios da igualdade e equidade.

O presente trabalho demonstra-se de grande relevância em virtude da necessidade de levantar as discussões sobre a necessidade de atenção por parte da sociedade do Brasil na Instauração de Políticas Públicas, mas também na necessidade de não estabelecer estas políticas apenas para atender a demandas eleitoreiras, é neste momento que defende-se a importância das avaliações destas políticas, que muito mais do que expor resultados, demonstram o cuidado com a máquina pública e com os direitos dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, GIOVANNI. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ARRETCHE, Marta. DOSSIÊ AGENDA DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n.51, p. 7-9, fev. 2003.

BARBOSA, Luis Felipe Andrade. FERNANDEZ Michelle. Políticas públicas sociais no Brasil: estudos sobre o papel do Judiciário na promoção de direitos de cidadania.

CARDOSO, Fernando Henrique. FOXLEY, Alejandro. América Latina: Governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da Crise . São Paulo: Campus. 2009.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.

DINIZ, Isadora Moraes; RAMOS, Edith Maria Barbosa. O USO POLÍTICO-PARTIDÁRIO DOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS.

DRAIBE, Sonia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Prioridades para a década de 90, vol. n.4. Brasília. 1990

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a pratica das análises de políticas públicas no Brasil.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. Burocracia e elites burocráticas no Brasil. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HARDT, Michael. NEGRI, Antônio. Império. Trad. Berilo Vargas. 8. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

HELLER, Agnes. A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Contraponto. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

MARTINS, Carlos Eduardo. A conjuntura contemporânea e o sistema mundial: os desafios da América Latina no século XXI. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos;

PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 59-78.

NUNES, Edson de Oliveira. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. 4ed. Rio de Janeiro: Garamond. 2010.

PEREIRA, Potyara A.P. NECESSIDADES HUMANAS: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez.2000.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação: as origens da nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

VANOSSI, Jorge Reinaldo. REFORMA JUDICIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS? (Um limite às Políticas de Estado).

ROSALES, Oswaldo. Crisis y debates sobre globalización en Europa y los Estados Unidos, n. 129. CEPAL: Série Comércio Internacional, Santiago, 2017.

ROUX, Carlos Vicent de; J. RAMIREZ, Carlos Juan. Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad. Oficina de la CEPAL em Bogotá. 2004.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.