



QUESTÕES PENDENTES NA CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL: UMA SÍNTESE

LAURA TAVARES SOARES

Série Cadernos FLACSO

N10

www.flacso.org.br

Série Cadernos FLACSO

N10

www.flacso.org.br





Série Cadernos FLACSO

Número 10

FLACSO Brasil

Diretor: Pablo Gentili

Os Cadernos da FLACSO são publicados em versão eletrônica e gráfica, com tiragem de 1.000 exemplares para distribuição em instituições acadêmicas, no serviço diplomático e nos órgãos de imprensa.

Os textos publicados apresentam a opinião dos autores e não necessariamente sintetizam a posição da FLACSO Brasil sobre os temas em debate.

QUESTÕES PENDENTES NA CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL: UMA SÍNTESE

Laura Tavares Soares

ISBN 978-85-60379-28-6

Abril, 2014

(c) FLACSO Brasil (da Série Cadernos FLACSO)

Rio de Janeiro, 2014

FLACSO - Brasil

Rua São Francisco Xavier, 524 - Bloco F - 12º andar

Sala 12.111 - CEP: 20550-013 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil

Fone/Fax: (+55 21) 2234-1896 - 2334-0890

www.flacso.org.br

Série Cadernos FLACSO

N10

www.flacso.org.br



Laura Tavares Soares Doutora em Economia do Setor Público, área de Política Social. Professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Membro do Conselho Acadêmico e pesquisadora da FLACSO Brasil.

* Texto escrito em 2004 para o Projeto "Outro Brasil", do Laboratório de Políticas Públicas da UERJ. Feitas algumas revisões e inclusões, consideramos que seu conteúdo mantém sua atualidade, com a persistência de questões pendentes na Política Social na maioria dos países latino-americanos nestes últimos dez anos.

www.flacso.org.br



ÍNDICE

1. Papel central da Política Social na estratégia de Desenvolvimento	6
2. Financiamento da Política Social	8
3. Descentralização, municipalização e relações intergovernamentais	10
4. Focalização e Universalização da Política Social	13
5. Caráter Público e Controle Social da Política Social	16

1. PAPEL CENTRAL DA POLÍTICA SOCIAL NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Para superarmos as marcas da desigualdade estrutural bem como as consequências da “modernização excludente” provocada por políticas neoliberais, além da implementação das inevitáveis medidas de curto prazo no enfrentamento da miséria extrema, temos também a obrigação de pensar alguma perspectiva de futuro que comece a ser construída no presente. Nessa perspectiva, mais do que nunca, torna-se imperativo *uma verdadeira POLÍTICA SOCIAL que deixe de ser residual e que represente, ela mesma, uma alternativa real de desenvolvimento que incorpore nos circuitos de cidadania aqueles que nem tão cedo terão condições de incorporar-se pelo “mercado”*.

É preciso superar o argumento do *possível* frente à suposta *impossibilidade* de alternativas frente à pobreza que se impõe e, sobretudo, frente à política econômica que ordena todas as demais políticas. Mesmo que não seja essa a intenção, essa postura termina por transformar a política social em um complemento *possível* da política econômica, numa relação de subordinação que limita as escolhas. Esse complemento se traduz, quase sempre, em programas emergenciais de combate à pobreza, que não dão conta da reprodução (e, em alguns casos, da ampliação) das condições geradoras de pobreza.

Isso implica em pensar, formular e implementar *uma Política Social* como parte integrante do processo de desenvolvimento a ser construído. O singular aqui não é aleatório. É preciso superar o somatório de programas sociais – isolados e fragmentados – construindo uma Política Social que se constitua numa meta-política, determinando e integrando as diretrizes das demais políticas públicas, inclusive a política econômica. O princípio da *unicidade da Política Social* é o que pode garantir o alcance de patamares mais igualitários, superando as enormes desigualdades que ainda persistem em países latinoamericanos.

Pensar a Política Social como parte integrante do Desenvolvimento significa assumir que seus projetos, programas, e ações constituem um *investimento* necessário, indispensável e prioritário. Trata-se de inverter a equação de que o desenvolvimento social decorre naturalmente do crescimento econômico, retirando a política social de sua posição tradicionalmente subordinada à política econômica. Nesta perspectiva, seria preciso inverter a “ordem” dos fatores *crescimento-distribuição*. Existem evidências suficientes na nossa história que demonstram que a distribuição da renda mostra uma enorme resistência a alterar seu elevado grau de concentração, mantendo as enormes disparidades sociais mesmo em situações de crescimento econômico.

Também é preciso mudar o entendimento de que as políticas públicas são apenas fontes de “gasto” e de “déficits”. Elas também são capazes de ampliar as tão almejadas metas de emprego e renda. O emprego público, por exemplo, além de garantir a oferta em quantidade e qualidade de serviços sociais essenciais como saúde e educação, é um importante fator de ampliação do mercado de trabalho¹, e, portanto, promotor de emprego e renda. Por outro lado, o investimento em infraestrutura pública pode se constituir também em política distributiva, na medida em que permita o acesso a bens e serviços públicos por parte daqueles que não têm condições de “comprá-los” no “mercado”.

As ações sociais verdadeiramente distributivas são elas mesmas garantidoras de crescimento e inclusão social. Um grande exemplo disso é a Previdência Social no Brasil, responsável hoje pelo sustento de milhões de famílias – sobretudo nas pequenas cidades e nas áreas rurais (onde a Previdência é universal) – e pela movimentação da economia de mais da metade dos nossos municípios. Lembrar que o piso do benefício previdenciário brasileiro possui é o salário mínimo, que vem passando por uma política de valorização crescente. Valorização essa que se tornou também um importante instrumento distributivo entre os trabalhadores.

Por outro lado, para a construção de um projeto civilizatório, para além da economia, a Política Social não pode ser entendida *apenas* na perspectiva “de geração de renda”. Ela é também aquela capaz de garantir **direitos sociais**, constitutivos dos direitos humanos e de cidadania. Nesta perspectiva, **educação e saúde** não são necessárias para “aumentar a competitividade”², ou apenas para gerar emprego e renda, mas também, e sobretudo, para propiciar o acesso a direitos fundamentais.

Com isso, estamos defendendo a tese de que, assim como a *exclusão social* não pode ser medida apenas pela renda, a *inclusão social* também implica em um conjunto de ações muito mais amplo do que garantir renda para consumir no “mercado”.

1 A retração do Estado e do emprego público é considerada pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) como um importante fator de encolhimento do mercado de trabalho em nossos países.

2 Tese hoje muito defendida por organismos internacionais ao colocar como “estratégico” o denominado “capital humano” para aumentar a “competitividade” dos países “em desenvolvimento”.

2. FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL

Se adotarmos a perspectiva acima apontada, a questão do financiamento fica necessariamente redimensionada, “invertendo” os termos do debate.

Dizer que o financiamento do Estado, da maioria dos países latinoamericanos, está longe de ser progressivo do ponto de vista social, não é nenhuma novidade. Tanto a arrecadação quanto o gasto público nesses países (mesmo naqueles com graus mais elevados de desenvolvimento econômico) possuem marcas evidentes de regressividade.

Por outro lado, a partir da centralidade conferida ao *ajuste fiscal*, a análise do financiamento público tem sido focalizada apenas no *gasto*. É como se não houvesse possibilidade de ampliação e, sobretudo, margem de redistribuição a partir das bases de arrecadação. **A culpa é sempre do “gasto excessivo” ou “mal direcionado” (acusação feita sistematicamente ao gasto social), e nunca da arrecadação regressiva e concentradora da estrutura de renda.** O ajuste sempre pelo lado do gasto ignora que as próprias políticas de ajuste, centradas no monetarismo ortodoxo, levam a situações de recessão econômica que reduzem a arrecadação e provocam uma situação deficitária do setor público. O remédio para o “déficit público” passa a ser um brutal endividamento financeiro que leva a mais ajuste fiscal, com mais corte de gastos, inviabilizando a expansão do gasto público em investimentos que, de alguma maneira, pudessem reduzir a margens de desigualdade. O pagamento de juros da dívida interna brasileira, por exemplo, tornou-se o principal e mais inflexível componente do gasto público.

Outra questão é a separação feita entre *gasto social contributivo* e *gasto social não-contributivo*, utilizada no sentido de demonstrar o caráter de “seguro” do primeiro tipo de gasto e o suposto caráter universal do “não-contributivo”. Contrários a essa visão, somos partidários da ideia de que um Sistema de Proteção Social hoje não prescinde nem dos recursos contributivos nem dos não-contributivos. No caso do Brasil, isto está expresso no capítulo da Constituição de 1988 sobre a Seguridade Social, quando diz que esta deve ser financiada por toda a sociedade por meio de impostos e contribuições de diversas naturezas. Além do trabalho, o capital, por primeira vez, deve pagar contribuições sobre o lucro e o faturamento líquido das empresas. Nada mais atual num mundo onde a folha de salários já não sustenta nenhum regime de proteção social nem muito menos a sua ampliação. Essa concepção da diversidade de fontes de financiamento tem sido responsável, no Brasil, por manter superavitário o Orçamento da Seguridade Social, apesar de todas as crises econômicas.

O caráter universal da política social está na sua garantia de acesso a todo e qualquer cidadão - sem nenhum tipo de restrição ou condicionalidades – e não no seu

financiamento exclusivamente fiscal. Também nesse terreno o debate tem sido *invertido* sistematicamente. No Brasil recursos fiscais são utilizados para subsidiar a economia enquanto que os contributivos sustentam políticas sociais, inclusive as de Assistência Social e Saúde. Além disso, tendo em vista o caráter predominantemente indireto do nosso sistema tributário e o repasse das contribuições sociais das empresas aos preços finais dos produtos, são os consumidores que financiam, em última instância, os chamados gastos “contributivos” – sobretudo os mais pobres que pagam proporcionalmente mais impostos com relação à sua renda.

No contexto das reformas dos Sistemas de Seguridade Social na América Latina, no debate sobre a Reforma da Previdência Social brasileira muita confusão foi feita a esse respeito, denominando-se inclusive a Previdência Rural de “assistencial”, quando na verdade ela é relativa ao trabalho rural.³ Em uma perspectiva que pretenda superar o caráter de *seguro* do nosso **Sistema de Proteção Social** promovendo sua ampliação em bases efetivamente universais – **substituindo o princípio da equivalência contributiva pelo princípio da necessidade e do direito** – essa separação entre “contributivo” e “não-contributivo” não ajuda. Essas dimensões também são indissociáveis se queremos que esse sistema assuma um caráter verdadeiramente redistributivo.

Tal caráter, no entanto, não pode estar dissociado da natureza do nosso Sistema Tributário, cuja progressividade é também condição essencial para que essa redistribuição ocorra. Entre outras coisas, é por isso que **uma Reforma Previdenciária que pretenda ser inclusiva não pode estar separada de uma Reforma Tributária - onde impostos e contribuições têm que ser reformulados no sentido de aumentar a sua progressividade para promover um Financiamento Público mais justo.**

³ O qual também possui formas de contribuição expressas na Constituição, regulamentadas posteriormente.

3. DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O enfrentamento dos profundos desequilíbrios regionais tem colocado dilemas cruciais à política pública em países como o Brasil. Não se pode negar a relevância e a necessidade – em um país de enormes dimensões e profundamente heterogêneo – de um sistema de transferência de recursos que cumpra um papel na redistribuição inter-regional de renda.

Por outro lado, é preciso questionar se a nossa estrutura de transferência de recursos fiscais cumpre esse papel quando associada a um brutal processo de ajuste fiscal e endividamento dos estados e municípios; quando adota critérios lineares e regressivos de distribuição; e, sobretudo, quando descentraliza, de forma desproporcional, encargos sociais para os municípios.

A questão do federalismo é recorrente em nossa história, particularmente nos momentos de crise política e retração da atividade econômica com queda da receita pública. Ela vem acompanhada pela alternância de movimentos de centralização e descentralização e é marcada pelas características estruturais do Estado que deram origem a um *federalismo incompleto*. Este processo se expressa nas relações políticas e financeiras entre a União e as demais instâncias da federação, cujos conflitos sempre frustraram as expectativas da maioria da população por conquistas sociais e as dos governos locais por ganhos de autonomia e recursos.

Em toda a América Latina, quando se inaugura um novo contexto político marcado pelo ajuste econômico e pela ideologia neoliberal, a questão da **descentralização** é recolocada em outras bases. O processo de desmonte da rede de serviços públicos essenciais passa a ter, como uma de suas estratégias centrais, a *desresponsabilização* por parte dos governos da União e da maioria dos estados, associada à crescente *municipalização* das ações públicas no âmbito social. Em perfeita consonância com a ideologia do “localismo”: *os problemas sociais se resolvem no âmbito local*.

Em um contexto neoliberal, os processos de descentralização deflagrados nos países da América Latina vêm associados a processos de privatização dos serviços públicos (o caso chileno é emblemático), trazendo graves consequências do ponto de vista da pulverização de recursos, da fragmentação das ações, do aumento das desigualdades e, em muitos casos, da diminuição da resolutividade e eficácia das ações públicas.

A *municipalização* generalizada das políticas públicas sociais tem sido justificada pela ideia de que os governos locais, estando mais “perto” do cidadão, executa-

riam melhor e seriam mais bem fiscalizados. Este debate é insuficiente e essas ideias ficam “fora de lugar”, sobretudo quando situadas no contexto onde a maioria dos problemas exige políticas e soluções no âmbito do território nacional. Trata-se de repetir um lugar comum de que o “local” seria mais puro e mais democrático e de que seria a única alternativa de resolução dos problemas sociais que afligem as pessoas. Como toda falsa ideologia, essas ideias ignoram a nossa realidade política e social, marcada por enraizadas e conservadoras estruturas locais de poder, onde proliferam as relações clientelistas e corruptas. Estas relações de dominação local se reproduzem hoje nas periferias urbanas através, por exemplo, da ocupação do território pelo tráfico de drogas, justamente onde o Estado se ausentou completamente e não cumpre com o seu papel social.

Apesar dos argumentos de que “o cidadão vive no município” e de que o controle e a participação social se realizariam plenamente se os serviços fossem geridos pelo “poder local”, **a descentralização de programas sociais não resulta automaticamente em maior democratização e participação.** Ou seja, o “local” não é necessariamente mais democrático que o “central”. As evidências demonstram que as experiências de políticas públicas bem sucedidas, e verdadeiramente participativas, são aquelas empreendidas por **governos populares e democráticos com projetos políticos alternativos, independentemente de sua base territorial ser municipal, estadual ou federal.**

O processo de descentralização de praticamente todos os programas sociais diretamente para os municípios nas últimas décadas, elevando de forma crescente suas funções e encargos, apresenta os seguintes problemas:

- a descentralização de encargos não é acompanhada de forma equivalente pela descentralização de recursos em quantidade e qualidade, com fluxos irregulares, e sem respeitar as reais necessidades bem como as heterogêneas capacidades de intervenção das Prefeituras e órgãos municipais;
- essa descentralização provocou, em muitos casos, o desmonte de estruturas/equipamentos sociais federais e/ou estaduais pré-existentes, sem que as prefeituras sejam capazes de mantê-los ou substituí-los por algo equivalente;
- o processo de descentralização não leva em conta a complexidade dos problemas sociais em determinadas regiões (como, por exemplo, as metropolitanas) cuja dimensão é supramunicipal e exige uma intervenção nacional e regional que seja articulada e integradora;
- as desigualdades regionais aumentam com o processo de descentralização entendido apenas como “municipalização”, frente à enorme heterogeneidade de situações municipais de um país, na ausência de mecanismos compensadores das desigualdades;
- os estados, enquanto unidades federadas, são praticamente ignorados nesse processo de descentralização/municipalização enquanto agentes responsáveis pela implementação de políticas regionais, limitando-se a um papel, muitas vezes formal, de coordenadores e de meros repassadores de recursos.

Dessa forma, essa política de descentralização gera um profundo desequilíbrio em um já complicado quadro social e político, retirando dos estados, enquanto entes

federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais de forma regional e mais equitativa.

Tem ficado cada vez mais evidente a ausência de resolutividade e efetividade dessa modalidade de programas descentralizados e focalizados, sobretudo em regiões metropolitanas e/ou em grandes espaços urbanos, unidades espaciais e sociais de natureza muito mais complexa, com enormes contingentes populacionais. As periferias urbano-metropolitanas demandam uma intervenção de natureza mais abrangente, com a coordenação de todos os vetores da política pública, que muitas vezes extrapolam os limites e possibilidades dos governos locais/municipais.

A gestão descentralizada de programas sociais, embora em casos isolados consiga alguma sinergia, não tem condições de substituir os Governos Central (Federal) e Regional (Estadual) naquilo que é **sua principal missão no campo da Política Social: criar uma dimensão de igualdade em países marcados por profundas desigualdades sociais.**

Ofertar bens e serviços públicos de qualidade, cujo acesso seja garantido a todos aqueles que residem no local, no município, no estado, na região e no país, é o objetivo de toda Política Social. A cada tipo ou modalidade de serviço oferecido, deve-se traçar a melhor estratégia para garantir o interesse público e o atendimento da população. Neste sentido, a “municipalização” deixaria de ser um princípio ou diretriz geral aplicável a quaisquer políticas públicas, de qualquer natureza, em especial as de caráter social.

Algumas políticas sociais (como por exemplo as de saúde, assistência, habitação e educação) têm que ser pensadas como **sistemas nacionais com redes integradas**. Cabe a cada ente federado **responsabilidades diferenciadas** na gestão, execução direta, fiscalização e financiamento das várias políticas, **de acordo com as suas diferentes realidades e possibilidades**, superando suas debilidades através do apoio e incentivo diferenciados do governo federal, tratando de superá-las.

O debate da Descentralização tem sido um dos mais importantes na execução da Política Social. Superando a disjuntiva “*a quem cabe executar as ações*”, se à união, ao estado ou ao município, evita-se entrar em falsas discussões, como a de que a execução de ações sociais por parte dos governos federal e/ou estadual *elimina ou reduz a capacidade de execução ou intervenção do município*. É justamente o contrário. Nossa visão parte do pressuposto que a garantia do desenvolvimento integrado passa, necessariamente, por intervenções decisivas dos níveis central e regional, que interferem diretamente nas questões *locais* (como políticas de habitação, saneamento, infraestrutura, etc.).

Dessa forma, o resgate das dimensões nacional e regional enquanto instâncias de integração territorial e inter-setorial das políticas sociais deve assumir uma centralidade na ação do governo federal. Trata-se de **fortalecer a formulação de políticas nacionais e regionais integradoras que superem a pulverização e a fragmentação da ação pública no âmbito social.**

4. FOCALIZAÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

O ajuste estrutural de natureza neoliberal não apenas não resolveu os antigos problemas sociais como ainda gerou novos, em especial no que diz respeito ao mundo do trabalho, com uma precarização e um desemprego crescentes. Isto gera uma perversa superposição, onde pobreza e desigualdade social assumiram uma também crescente complexidade, agregando “novos pobres” ao contingente dos “antigos pobres”. Períodos de desemprego não apenas agravam a situação de vida das famílias pobres – tornando ainda mais escassos seus meios de sobrevivência – como joga na pobreza famílias antes “incluídas”, trazendo novas situações de instabilidade e de “semipobreza”, aumentando a vulnerabilidade dessas famílias a eventos como doença e velhice.

Diante desse agravamento quantitativo e qualitativo das inúmeras situações de desigualdade social e exclusão social, fica muito difícil acreditar que soluções “focalizadas” sejam mais eficazes. Sobretudo quando analisamos os resultados dessa “focalização” nos países da América Latina.

Existe, portanto, uma flagrante e recorrente contradição nas propostas hegemônicas feitas pelos organismos internacionais e adotadas pelos governos. Os programas de “alívio à pobreza” focalizados nos “*mais pobres entre os pobres*” continuam sendo recomendados, mesmo reconhecendo que os problemas sociais não são residuais e que “os mais afetados” são na realidade a maioria da população. O caráter de “alívio” de muitos desses programas sequer compensam as perdas e danos dos mais pobres, e muito menos chegam perto das suas verdadeiras causas.

Como é feito o desenho desses programas? Os Estados dos países pobres e periféricos (sempre chamados de “*em desenvolvimento*”) devem contratar empréstimos externos, implicando no aumento de suas dívidas, para implementar “pacotes” que em sua maioria não apenas já estão prontos como impõem uma série de “condicionalidades” para a utilização “correta” dos recursos. Quais são essas “condicionalidades”? Que os Estados não aumentem seu gasto público para não produzir “déficit fiscal”; que ao invés de atuar diretamente através de suas próprias redes, os governos devem estabelecer “parcerias”, repassando seus serviços que passarão a ser prestados por instituições comunitárias ou ONGs; os recursos devem ser “focalizados” nos mais pobres, e devem ser priorizados nos chamados “subsídios à demanda” e não na ampliação da oferta de serviços públicos; as pessoas que trabalharão nesses programas devem ser preferencialmente “da própria comunidade”, estimulando-se sempre o “trabalho vo-

luntário”; e o programa deve ser encerrado no momento em que a própria comunidade esteja em condições de se “auto-sustentar”⁴.

Ao contrário do que se afirma, **os efeitos redistributivos dos gastos públicos dependem da sua capacidade de universalização e não do seu “grau de focalização”**. A “focalização perfeita” pretendida por alguns, “sem vazamento para os não-pobres”, torna-se um mecanismo de exclusão. A **focalização do gasto social** nos “mais pobres” deixa de fora parcelas importantes da população que precisam do gasto público para sobreviver e para melhorar sua qualidade de vida. Esse é o grande problema da focalização a partir de “*linhas de pobreza*” exclusivamente baseadas **na renda**, que deixa de fora inúmeras famílias que porventura estejam “acima” da linha, mas que continuam em situações de precariedade, dada a enorme “rotatividade” em torno à linha de pobreza frente a qualquer evento como a perda do trabalho, a doença ou a velhice. Com esse desenho, **esses programas focalizados são a “antipolítica” social**, na medida em que exigem comprovação de pobreza – o que permite a sua “inclusão” não por direito de cidadania mas sim por ser mais “pobre” do que o vizinho – não garantindo, portanto, a base de igualdade necessária a uma verdadeira política social.

Trata-se de garantir que os **serviços e bens públicos** cheguem aos que deles necessitam, **de forma universal e não discriminatória**. Nesse sentido, somos favoráveis à estratégia que temos denominado de “*universalização territorial*”⁵, partindo do pressuposto – já consagrado pela maioria das evidências, dos estudos e dos chamados *mapas da pobreza e da exclusão* – **de que a pobreza possui uma distribuição espacial ou territorial bem nítida**⁶. Dessa forma é perfeitamente possível garantir que os serviços sociais cheguem aos mais pobres de forma universal e não discriminatória, sempre e quando estejam localizados próximos aos domicílios desses mesmos pobres.

Mais ainda, como em geral as carências não se apresentam de forma isolada ou independente, as **políticas universais territoriais têm ainda a vantagem de permitir integrar, no território, as diversas políticas públicas que se façam necessárias**. Isto permite uma integração não apenas das políticas como também da população beneficiária, **superando a marca da fragmentação tão presente hoje na área social**. Aonde há doença há falta de saneamento, e aonde há criança desnutrida há uma mãe que precisa de assistência também. Essa integração no território permitiria, ainda, uma *economia de escala*⁷ dos recursos envolvidos, bem como uma potencialização dos mesmos, com **resultados muito mais efetivos do ponto de vista do impacto social do que aqueles obtidos com programas fragmentados**.

Outra condição essencial da universalização é que os programas sociais deixem de ser “emergenciais” e tenham *continuidade*. A oferta de bens e serviços públicos precisa de **permanência no tempo e no território** objeto de sua ação: a população tem que ter garantia de **continuidade das políticas públicas**.

4 Essa ideia da “auto-sustentabilidade” é uma das piores heranças do neoliberalismo, difundindo a falsa ideia de que “depende” do Estado é uma “vergonha”, enquanto os proprietários do capital, a classe média alta, os ricos, não tem o menor problema em “depende” de subsídios e isenções fiscais que representam importante parcela do financiamento público – ver esse debate mais adiante no texto.

5 Ver a esse respeito, Soares, L.Tavares, “O Desastre Social”, Ed. Record, 2003, p.110.

6 No Brasil, na década de 40, Josué de Castro já falava da “Geografia da Fome”.

7 Critério que anda esquecido pelos economistas e planejadores apenas preocupados com o “custo-benefício” em termos “microeconômicos”.

No debate “moderno” – aonde vem se constituindo uma espécie de **novο consenso** – se prega a *auto-sustentabilidade* e o *empreendedorismo* para os pobres: depender do Estado é visto como algo “negativo”. Essas ideias reforçam – de maneira perigosa, irresponsável e hipócrita – a ideologia neoliberal de que as “pessoas e comunidades” são as responsáveis pela resolução dos seus próprios problemas⁸, tratando a intervenção do Estado como algo “paternalista”. No entanto, esta é, evidentemente, uma visão limitada aos pobres, já que para as empresas não se enxerga nenhum problema em depender de subsídios e isenções fiscais do Estado. Idem para a classe média alta, cujas isenções de Imposto de Renda para os Seguros Privados de Saúde e Previdência não são questionadas.

⁸ Ver o conceito de Bourdieu de “vitimização da vítima”.

5. CARÁTER PÚBLICO E CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA SOCIAL

Além da integração das políticas públicas sociais nos âmbitos territorial e populacional, tratando de superar a fragmentação e a exclusão, temos outra questão relevante que é o **caráter público** dessas políticas, que, a nosso ver, passa por uma **modificação da atuação do Estado** no social. Isto tem um contraponto com as propostas baseadas nas ideias liberais (novamente) hegemônicas de que o âmbito do privado tem supremacia frente ao estatal. A suposta “novidade” é que os governos devem sempre estimular as *parcerias* com o setor *não-governamental*. Respeitadas as experiências históricas e particulares que possam ter sido consideradas “bem sucedidas” (sempre e quando estejam garantidos o “espírito solidário” e “as boas intenções” da “organização não governamental”), as controvérsias nesse terreno são muitas.

Em primeiro lugar, aquilo que se convencionou chamar de “3º setor” é hoje uma heterogênea gama de organizações e instituições, locais, regionais, nacionais e internacionais, que vão desde a associação de moradores local até uma grande empresa multinacional com “responsabilidade social”. Independentemente de suas boas intenções, a maioria dessas organizações, *“por políticas explícitas por parte dos próprios governos, vem assumindo um papel substitutivo ao Estado, sobretudo naqueles lugares mais pobres e afastados, de onde o Estado ou se retirou ou simplesmente não existia. É justamente esse caráter “substitutivo” e não complementar que desmascara as supostas “parcerias” entre o Estado e a Sociedade”*⁹.

Em estudos e experiências no setor público¹⁰, podemos constatar que quanto mais forte é a presença social do Estado, maiores as possibilidades de sinergia e de atuação conjunta com as chamadas entidades civis, as quais, inclusive, **deixam de assumir a responsabilidade pela prestação do serviço público e ficam mais livres para exercer seu papel fiscalizatório e propositivo no planejamento e na avaliação das políticas**. Nestas condições, fica reforçado o caráter complementar e não substitutivo das organizações sociais. Quando o Estado é omissivo ou ausente, e quanto mais carente é a “comunidade” onde se está atuando, as entidades não-governamentais

9 Soares, L. Tavares. Prefácio ao livro “Terceiro Setor e Questão Social na Reestruturação do Capital” de Carlos Eduardo Montaño (São Paulo, Cortez, 2002).

10 Além dos estudos realizados nessa área no Brasil e em diversos países da América Latina, a autora trabalha no setor público há 35 anos, tendo participado de programas sociais com sinergia entre governos e entidades civis, aonde **prevalecia o caráter público de complementaridade e não de substituição de responsabilidades**.

assumem uma responsabilidade que não deveria ser delas. Por mais idôneas que sejam essas organizações, algum grau de discricionariedade ocorre, concorrendo para o caráter privado e não público de suas ações.

Além disso, muitas vezes essas organizações não possuem condições nem técnicas nem operacionais de garantir a prestação continuada daqueles serviços, não sendo capazes de propiciar a abrangência e a permanência necessárias para que suas ações produzam algum impacto coletivo. Assim, enquanto alguns grupos ou indivíduos são “assistidos”, outros ficam “de fora” por critérios muitas vezes alheios à sua vontade. Exatamente por sua limitada abrangência ou capacidade de cobertura, o seu “caráter exemplar” fica muitas vezes prejudicado quando se tenta replicar pequenas experiências em um âmbito maior de atuação. Dessa forma, o impacto dessas ações fragmentadas tem sido muito limitado na transformação das condições gerais de vida de grandes parcelas da população, visto que **o simples somatório dessas experiências localizadas não resulta numa Política Social integrada** de âmbito nacional, regional, ou mesmo local, dependendo das dimensões da população a ser assistida.

Outra questão relevante, na perspectiva da **(re)construção democrática do Estado**, é o **controle social** e o **controle público**, tratando de superar uma certa confusão existente no debate.

O **controle social** deveria ser exercido de forma independente e autônoma pela sociedade organizada, cuja participação deve nortear e fiscalizar a ação governamental, e não substituí-la. Tampouco as experiências de controle social têm sido homogêneas no Brasil. Quase sempre elas tiveram uma presença mais forte exatamente naqueles lugares onde se elegeram governos populares e democráticos. O que reforça, mais uma vez, a nossa tese de que sem um Estado Democrático que assuma um projeto com participação popular, fica muito mais difícil o controle social em benefício dos interesses da maioria, e não dos interesses privados que dominaram historicamente os nossos Estados – transformando os espaços públicos em espaços privados.

Outra coisa é o **controle público** para o qual se supõe a existência de instituições do próprio Estado que devem cumprir esse papel, nos âmbitos do Legislativo e do Judiciário. Paradoxalmente, paralelamente ao desmonte do Estado brasileiro no final da década de 80, uma instituição como o Ministério Público tem aberto perspectivas no sentido de cumprir seu papel fiscalizatório sobre os governos em prol do interesse público. Algumas experiências já são referência no Brasil, como no caso da articulação do Ministério Público com entidades civis na defesa do caráter público do Sistema Único de Saúde (o SUS), mostrando, neste caso, uma **sinergia entre o controle público por parte do Estado e o controle social por parte da sociedade organizada**. É evidente que esse caráter público da fiscalização por parte de órgãos do próprio Estado ainda tem muito que avançar e nem se dá de maneira uniforme em todo o território nacional, mas é um espaço potencial que precisa e deve ser fortalecido na construção de um Estado verdadeiramente democrático.

Finalmente, essas e outras questões envolvidas no debate em torno à Política Social precisam superar a marca histórica do **conservadorismo** da nossa sociedade, bem como a hegemonia neoliberal que ainda prevalece no âmbito das ideias e das propostas denominadas de “alternativas”. A nossa **grande mídia** continua exigindo

mais “controles sobre os pobres”, expressando a hipocrisia das nossas elites dominantes e a prevalência do lugar-comum no debate social. Portanto, apesar da **relevante conquista de governos democráticos e populares em diversos países latinoamericanos**, que implicou em importantes avanços sociais, *a luta política e ideológica no interior da sociedade contra o conservadorismo e o neoliberalismo ainda está longe de ser vencida.*



Série Cadernos FLACSO

N10

www.flacso.org.br