

DIREITO, CIDADANIA E COMBATE À **PROBREZA:** a responsabilidade do administrador público na promoção das políticas públicas



Ricardo Adriano Brito de Medeiros¹
Sara Andrade²

RESUMO

Discute-se a preponderância do neoliberalismo, e as diversas influências que têm incidido sobre as políticas públicas, marcadamente nas ações promotoras de cidadania. Enfatiza-se a responsabilidade do Administrador Público, discorre-se em que medida as políticas públicas, como instrumento de promoção de direitos de cidadania, vêm sendo tratadas e desenvolvidas pelo Estado em face de uma influência neoliberal, e qual o papel do Direito diante dessa realidade.

Palavras-chave: Direito. Cidadania. Combate à pobreza. Neoliberalismo. Políticas Públicas.

LAW, CITIZENSHIP AND POVERTY ENGAGEMENT: the public administrator's responsibility in promoting public policies.

ABSTRACT

This paper aims to discuss about the neoliberalism supremacy, and the various influences that have reflected on public policies, particularly on actions that promote citizenship. The public administrator's responsibility is emphasized and it is discussed how public policies, as instruments to promote citizenship rights, have been coped with and developed by the state front of a neoliberal influence, and what Law has to do with this reality.

Keywords: Law. Citizenship. Poverty Engagement. Neoliberalism. Public Policies.

¹ Orientando, Acadêmico do Curso de Direito da FARN, Graduado em Psicologia pela UFRN.

E-mail: ricardo.abm@terra.com.br

² Orientadora, Graduada em Direito - UFPB, Mestre em Ciências da Informação - UFPB, Professora do Curso de Direito da FARN, Ex-professora substituta do Curso de Direito da UFRN, Professora da ESMARN.

1 INTRODUÇÃO

No século XVIII, com a revolução francesa, dá-se um grande e importante passo na luta pelo reconhecimento e implantação dos direitos humanos. Era a primeira geração dos direitos, em que se destacavam, basicamente, os direitos individuais frente ao Estado.

Com a revolução industrial, no entanto, esse novo modelo capitalista defensor da liberdade de mercado, mostrar-se-ia explorador e espoliador, promovendo, então, movimentos contestatórios que reivindicariam direitos sociais, como educação, saúde, lazer etc.

A partir de uma série de fatores que denotavam a crise do modelo em questão, surge o Estado de Bem-Estar, interventor, que visava garantir, especialmente, os direitos sociais. Porém, tal modelo também entra em crise, permitindo uma revitalização daquele liberalismo surgido no século XVIII. Emergiria o neoliberalismo, vigorando até os dias de hoje.

Como não poderia deixar de ser, o modelo neoliberal influenciou e continua influenciando enormemente a conjuntura sócio-político-econômica mundial, em que a miséria e a desigualdade aumentam em escala planetária, limitando o acesso a condições mínimas de se viver dignamente. Por isso, o contexto atual, em função de suas características, tem colocado em discussão as políticas públicas e sociais adotadas pelos Estados, que têm sofrido influências do modelo neoliberal, de forma a incidir sobre a cidadania e o combate à pobreza, não esquecendo que, numa realidade marcada pela globalização e pelo neoliberalismo, torna-se cada vez mais difícil falar de um Estado de forma isolada, sem levar em consideração as influências que determinadas doutrinas de grande escala têm exercido sobre eles.

Assim, o presente trabalho pretende discorrer sobre em que medida as políticas públicas, como instrumentos de promoção de direitos de cidadania, vêm sendo tratadas/desenvolvidas pelo Estado face a uma influência neoliberal, e o que o Direito pode fazer diante dessa realidade.

Nesse intento, realizou-se um trabalho de pesquisa fundamentalmente qualitativa e bibliográfica, no sentido de levantar um suporte teórico consistente para os fins a que se propõe. Uma vez fundamentado nas correntes teóricas que se seguirão, a pesquisa ora em descrição sucedeu ao trabalho analítico de relacionamento do tema proposto com a doutrina especializada na matéria, realizando uma construção teórica e interdisciplinar entre distintas abordagens a respeito do tema que envolve cruzamentos entre o Direito, o Estado, as Políticas Públicas, a Cidadania e o Combate à Pobreza.

Em razão de um perfil particular de análise, os resultados foram imediatamente comentados ao longo do referencial teórico, uma vez que assim as articulações e associações se delineariam de modo mais consistente.

Enfim, com este trabalho pretende-se atingir a um fim modesto, muito embora tenha ele a preocupação valorosa de revelar alguns dos elementos principais da temática, em uma abordagem crítica e reflexiva, a partir de uma perspectiva jurídica e política do combate à pobreza e dos deveres do Estado nesse contexto.

2 DIREITO E CIDADANIA: CONCEITOS E RELAÇÕES

Desde os tempos mais remotos da humanidade, quando o homem passou a viver em companhia de outros – e será que viveu completamente só em algum momento? – houve uma espécie de regulação interpessoal para garantir tal convivência, regulação essa aceita pela respectiva comunidade. Sem entrar no mérito do motivo que levou o homem a buscar uma vida coletiva, pode-se conceber que tal escolha se deu por entender, o homem, que seria impossível viver só.

Uma vez iniciada tal fase, foi imprescindível, como o é até hoje, que cada indivíduo abrisse mão de parte de sua liberdade, do seu querer, para que fosse viabilizada a vida em comunidade, o que é bem compreensível, em função das diferenças que houve e sempre haverá entre as pessoas. Mas em se considerando que as diferenças individuais estão sempre permeando os grupos humanos, não poderia haver ausência de conflitos nesses grupos, por mais eficaz que fosse o seu ordenamento social.

Segundo Cavalieri Filho (1999), as atividades humanas se dividem em atividades de cooperação, onde há convergência de interesses, por envolverem fins comuns, e atividades de concorrência, onde não há convergência de interesses comuns, sendo, no entanto, ambas passíveis de conflito. Uma vez estabelecido(s) o(s) conflito(s), o equilíbrio social seria rompido. E por não suportar o estado litigioso, a sociedade faria de tudo para evitar e/ou superar o(s) conflito(s), e assim restabelecer a ordem social. Desta forma, o Direito teria, como funções sociais maiores, a prevenção e a composição de conflitos.

Conforme o autor supracitado, a prevenção dos conflitos feita pelo Direito se dá mediante um conveniente disciplinamento social, que estabelece direitos e deveres para o grupo social. Mas à medida que aumenta a relação interpessoal, mais complexas ficam as relações sociais, aumentando a possibilidade de surgirem conflitos. Isso demanda mais regras de disciplina e organização; porém, como já visto, não existe prevenção totalmente eficaz, o que torna inevitável a ocorrência de conflitos. Assim, cabe ao Direito compor os conflitos, colocando, “pesando”, os interesses antagônicos e decidindo qual deve prevalecer e qual deve ser suprimido. E em sendo o Direito entendido como um “conjunto de normas de conduta, universais, abstratas, obrigatórias e mutáveis, impostas pelo grupo social, destinadas a disciplinar as relações externas do indivíduo, objetivando prevenir e compor conflitos”³ (CAVALIERI FILHO, 1999, p.27), cabe considerar que tais conflitos se travam em todos os âmbitos da sociedade, de várias formas, apresentando perspectivas diversas. Para nosso particular interesse, um conflito que merece dedicada atenção é o que se trava no cotidiano da realização de direitos, sobretudo os direitos de cidadania, cuja realização necessita da convergência de posturas individuais e públicas voltadas para seu efetivo exercício.

³ Conforme o autor, são universais porque se voltam para todos, abstratas porque são feitas para casos hipotéticos; obrigatórias por serem necessárias e dotadas de coercitividade; mutáveis porque acompanham as mudanças pelas quais a sociedade passa e impostas porque o grupo social, e não apenas o Estado, impõem a todos.

Nesse sentido, o papel do Direito na resolução e prevenção de conflitos também se instala na perspectiva cidadã que, uma vez violada, gera um dos conflitos mais clássicos da humanidade: o conflito pela sobrevivência digna. Os direitos de cidadania, portanto, são elementos fundamentais para uma sociedade mais justa e solidária, cuja realização diminui em muito a possibilidade de conflito.

Para os fins do nosso trabalho, cidadania é a síntese de conquistas de direitos obtidas pela comunidade, ou ainda um conjunto de ações que garantem igualdade de oportunidades, através do acesso à educação, saúde, habitação e afins. E se entendermos cidadania como o usufruto dos direitos sociais, civis e políticos e o cumprimento simultâneo dos deveres para com o Estado, ver-se-á que depende, em grande medida, da ação deste. Isso não implica dizer que só pode haver concretização de direitos na esfera estatal, visto que os direitos têm sido cada vez mais o resultado de negociações que não envolvem mais apenas os reivindicantes e o Estado, em função dos novos movimentos sociais, cujo papel, protagonizado pela sociedade civil, tem criado um novo espaço de interlocução, em que a relação autoritária e hierárquica *Estado x indivíduo* passa a ser repensada em virtude da relação *Estado x Sociedade*, numa perspectiva de minimizar a desigualdade das condições de negociação.

Conforme será visto, com a constitucionalização dos direitos sociais, passou-se a demandar uma ação positiva do Estado a fim de que este propiciasse condições iguais para todos no exercício desses direitos. Mas tal igualdade, segundo H. Arendt, apud Frischeisen (2000, p.58), "não nos é dada, mas resulta da organização humana". E os meios de produzi-la seriam as políticas públicas, entendidas como as ações do poder público voltadas para o efetivo exercício dessa igualdade. Nesse sentido, a concepção de cidadania estar-se-ia sendo redefinida, com a participação da sociedade civil na elaboração das decisões políticas, ampliando seu entendimento, por exemplo, para além do ato de votar. Em outras palavras, a efetividade jurídica e política dos direitos sociais dependeria de uma inter-relação entre Sociedade Civil e Estado, o que implica uma articulação que envolva democracia representativa e democracia participativa. Porém, este trabalho pretende discutir a questão à luz da responsabilidade do Estado.

Baseado nesse conceito é que vamos destacar as políticas públicas como instrumentos de promoção da cidadania, haja vista que compõem a ordem social a ser realizada por cada Estado. Cidadania, mais do que direitos eleitorais, como pretendem alguns, diz respeito a um mínimo de dignidade à qual cada pessoa deve ter acesso. Diz respeito a um tratamento equânime e fundamentalmente a uma igualdade de oportunidades. Dessa forma, o Direito se mostra, ou deve se mostrar, sob pena de perder a sua legitimidade, como guardião e promotor da cidadania.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E COMBATE À POBREZA

Pode-se dizer que o termo Política está intrinsecamente ligado a conflito. Se recorrermos a um dicionário (FERREIRA, 1988), encontraremos significados como "sistema de regras respeitantes à direção dos negócios públicos", "arte de bem governar os povos", "conjunto de objetivos que enformam determinado programa

de ação governamental e condicionam sua execução” dentre outros. É um conflito negociado de interesses contraditórios e opostos. E em sendo assim, seria também um exercício de poder:

Política é, também, poder, transformando-se, freqüentemente, em um jogo desequilibrado, que exponencia os meios dos mais poderosos e reduz as chances dos mais fracos. Quem detém instrumentos eficazes de pressão tem maior probabilidade de obter mais da ação do Estado do que aqueles dependentes dessa própria ação para conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência. (ABRANCHES, 1998, p.10)

Tomada a política no seu aspecto geral, poderíamos dizer que a Política Social, segundo Abranches encontra-se, primordialmente, no processo estatal de alocação e distribuição de valores, onde convergem as forças vitais da sociedade de mercado, delineando o dilema entre os objetivos de acumulação e expansão e as necessidades básicas de existência dos cidadãos, além da busca pela equidade.

A Política Social, enquanto ação estatal, diz respeito ao combate à miséria e à promoção da justiça social. Deve-se atentar, no entanto, que se tratam de objetivos diferentes, pois à promoção da justiça social vincula-se a garantia e provimento dos direitos sociais da cidadania, enquanto que ao combate da miséria correlacionam-se as escolhas políticas, baseadas em critérios de necessidade, referentes à correção dos desequilíbrios sociais, mediante mudanças setoriais e reformas estruturais, no entender do estudioso.

Pode-se dizer, conforme o autor, que muitos são os fatores que condicionam, quando não determinam, a amplitude das carências sociais e a atenção que se dá ao seu combate. O padrão de acumulação, por exemplo, desenha limitações à política social. No entanto, deve-se conceber que as opções de direção e ação estatal são por demais influenciadas pela situação política. Desta forma, a ação governamental se mostra como um reflexo do jogo de interesses sócio-político-econômicos que pairam sobre determinado meio social. Por conseguinte, vista a impossibilidade de haver um governo imparcial, e em certo sentido o governo deve ser parcial, sob o risco de não atentar para a realidade social, que por sua vez carregará sempre um certo antagonismo – o problema é para onde será a parcialidade –, deve-se conceber que uma concepção que propõe não haver possibilidade de equilíbrio entre acumulação e privação social pode ser uma forma de privilegiar apenas um segmento social e eximir responsabilidades de quem tem. Em função da complexidade social, pode-se dizer que

raramente existe apenas uma solução sócio-política para cada problema, assim como são várias as formas possíveis de implementação de uma determinada solução. As respostas emergem, assim, de um processo de escolhas sucessivas, que envolvem confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões. [...] É nesse processo que define,

em cada momento, como será a política social, que prioridades elegerá, qual será a sua relação com a política econômica, qual a amplitude de seu alcance. (ABRANCHES, 1998, p.11)

Sempre haverá divergências acerca dos usos dos recursos públicos, das suas justificativas, na lição do mesmo autor. No entanto, propõe ele que nas inovações, principalmente de caráter distributivo, é que emergem os maiores conflitos. Por isso demandam muita demonstração, explicação, fundamentação, “seja para comprovar a existência de necessidades a serem supridas, seja para justificar alternativas, com base em fatos e dados” (ABRANCHES, 1998, p.12). Mas, ainda que as escolhas políticas sejam fundamentadas em avaliações técnicas, que determinem objetiva e claramente carências a serem sanadas, que determinem critérios de ajuste entre as imposições de acumulação e os anseios sociais, haverá juízo de valor em tais escolhas, principalmente no que diz respeito ao papel e responsabilidade do Estado ante tudo isso. E se não há possibilidade de um consenso de fato, que se tome partido por um viés de pensamento, qual seja o de que a política social não deve se submeter às preferências do mercado – o que não significa desconsiderar tal influência – sob o risco de perder sua especificidade, que é ser voltada para o social. Enquanto ação pública deve corresponder, conforme o pesquisador, a um sistema de transferência unilateral de recursos e valores, visto que o processo social determina várias situações de dependência, que por sua vez, devem ser solucionadas via intervenção estatal.

Segundo Abranches (1998), a política social, enquanto responsabilidade permanente do Estado, possui duas facetas distintas: uma que se volta para as contingências que determinam, quase sempre definitiva e insolúvelmente, a redução da capacidade de se obter renda suficiente – velhice, invalidez etc – e outra que se volta para as eventualidades transitórias, tanto coletivas, decorrentes de alterações econômicas conjunturais, quanto individuais, advindas de incapacidades pessoais temporárias, como acidente, doença etc. Já a política de combate à pobreza estrutural, embora faça parte da intervenção social do Estado, por diversas vezes se sobrepõe às políticas sociais. É específica, tem duração limitada, e visa eliminar a destituição mediante a incorporação dos despossuídos à vida social regular, compensando, no intercurso da ação, aquelas carências que arriscam a sobrevivência e sanidade dessas pessoas. Ainda conforme o autor, “nem medidas macroeconômicas em seus desdobramentos reais, nem políticas sociais de corte convencional conseguem atingir os núcleos mais resistentes de miséria”, pois o estado de carência às vezes aprisiona as pessoas de uma forma tal que suas privações praticamente inviabilizam a saída da sua condição miserável.

“Pobreza é destituição, marginalidade e desproteção” (ABRANCHES, 1998, p.11). Viver na pobreza, ser pobre seria, segundo o autor, exaurir toda energia disponível unicamente para se manter vivo, o que implica não poder se dar ao “luxo” de cuidar além do estritamente necessário, física e materialmente. No caso daqueles muito pobres, a necessidade tolhe a liberdade, dificultando,

quando não impedindo, que atuem como íntegros cidadãos, o que os torna politicamente mais fracos e dependentes. Muito do tempo deles é gasto com trabalho ou com procura de tal, qualquer que seja, diminuindo, quando não extinguindo, o tempo para educação, lazer, ação política, saúde etc, o que lhes tira a liberdade de escolhas.

Tomando como exemplo os serviços de saúde, pode-se observar, segundo o estudioso, uma disparidade entre os usuários de melhor condição social e econômica e os pobres. Aqueles, em função das suas condições, podem obter no mercado serviços de melhor qualidade, que tanto se destinam à cura, quanto à prevenção e ainda ao acompanhamento no seu desenvolvimento. Já os segundos, em função das suas limitações de recursos, tempo e acesso, podem recorrer a tais serviços apenas quando a enfermidade já está manifestada. Não têm perspectiva de prevenção – por vezes têm, mas nem sempre de qualidade – e ainda têm acesso difícil aos serviços e bens essenciais. Assim, a pobreza diz respeito à privação – que pode ser absoluta – a “carência extremada de quaisquer meios de satisfação das necessidades primárias ligadas à sobrevivência física e à sanidade da pessoa e dos familiares a ela dependentes” (ABRANCHES, 1998, p.11). Porém, deve-se atinar para o fato de que as necessidades básicas não devem se circunscrever a apenas as ligadas à sobrevivência. Devem incluir também as necessidades culturais e sociais que permitam um mínimo de bem-estar – educação, lazer, esporte, cultura –, até para que se possa ascender social, política e economicamente. Conforme o pensamento de Adam Smith, referenciado na obra do autor “qualquer medida para esse ‘mínimo’ deve ir além das necessidades puramente biológicas, incluindo uma parcela – variável no tempo e no espaço – de ‘necessidades sociais’, em cuja composição interferem não só elementos materiais, mas também outros, de ordem cultural ou ligados ao costume” (SMITH apud ABRANCHES, 1998, p.18). Tem I em SMITH?

Em uma sociedade de mercado, no entanto, o acesso aos meios para satisfação dessas necessidades se dá, em primeiro plano, pela renda. Desta forma, no entender de Abranches (p.19), o grau de destituição estaria vinculado, objetivamente, ao grau de insuficiência de todos os meios que estão sob o domínio da pessoa e que permitem obter os bens e serviços necessários ao bem-estar e à vida, incluem-se suas rendas, posses e direitos à assistência pública. E quanto maior o hiato entre o salário e a renda capaz de satisfazer as necessidades “básicas”, maior a dependência da pessoa em relação a outros meios, ficando, com isso, mais dependente da efetivação de seus direitos ante ao Estado, visto que provavelmente sua renda será insuficiente para cobrir tal defasagem.

Se a destituição é consequência da operação de mecanismos estruturais na economia que propiciam uma contínua privação de meios de trabalho e vida para determinada parcela da população, seus surtos cíclicos de pobreza podem ser solucionados, em parte ou no todo, mediante a correção dos desequilíbrios que os originam; ao passo que os focos estruturais, por sua vez, só podem ser extintos pela via estatal voltada persistentemente para este fim.

As políticas de combate à pobreza passam, necessariamente, pela macropolítica, visto ser necessário realocar os recursos públicos, redirecionar os incentivos e vantagens à iniciativa privada, uma atuação fiscal mais incisiva, enfim, uma revisão do contrato social em questão, conforme o estudioso.

A linha de pobreza é estabelecida levando-se em conta medidas de satisfação de necessidades básicas – contextualizadas – das pessoas que têm meios suficientes de subsistência, observados a partir de um mínimo de renda, conforme Stewart; Streeten (1976); Atkinson (1975), mencionados pelo pesquisador. Porém, embora interdependentes, histórica e estruturalmente, desigualdade e destituição são fenômenos distintos, que obedecem a lógicas diferentes, econômica e politicamente. Uma transferência de renda de setores mais abastados para grupos com menor poder aquisitivo pode reduzir a desigualdade, sem que isso necessariamente implique alteração dos níveis de pobreza (basta que isso se dê dos mais ricos para os quase pobres, digamos assim, por exemplo), bem como uma redução de renda ou emprego nos mesmos patamares de distribuição pode aumentar a destituição sem modificar os níveis de desigualdade.

Economicamente, a eliminação da pobreza e a redução da desigualdade demandam ações distintas que podem, em determinados casos, acarretar em necessidades conflitantes ou promover efeitos contraditórios entre si, conforme Haverman; 1975 e Lynn Jr. (1975) citados por Abranches (1998). Politicamente, as decisões e ações voltadas para cada objetivo dependem do jogo de interesses e poder que permeiam o seio social. Uma coalizão voltada para o combate à pobreza pode pôr empecilhos para as ações distributivas. Assim, deve-se ter em mente que se a elevação da renda pode reduzir o nível relativo de pobreza, mesmo não alterando a distribuição de renda, sem uma modificação considerável desta distribuição – de renda, patrimônio –, certos patamares de pobreza podem se tornar insuperáveis, segundo o autor.

Conforme visto no pensamento geral do estudioso, a pobreza e a desigualdade não são objetos de uma mesma política, embora haja interações e correlações entre elas. Parte importante da ação contra a pobreza requer ação distributiva, mas não pode se limitar e às vezes incluir, à redução das desigualdades. Por conseguinte, as políticas de combate à destituição demandariam três linhas principais de ação: a) medidas de reorientação, a médio e longo prazo, do padrão de desenvolvimento. A política social não deve se limitar aos “problemas sociais”. Precisa de uma política econômica capaz de aumentar o nível da renda dos mais pobres e redirecionar o padrão de produção e consumo, garantindo a eles melhores condições de acesso aos bens e serviços vitais. Para isso, seriam necessárias políticas industriais, agrárias e de abastecimento sintonizadas com tais objetivos; b) medidas de curto e médio prazo para redirecionar o processo econômico, a fim de aumentar as chances de inserção no mercado, bem como aumentar o acesso aos bens e serviços fundamentais, antes mesmo de ocorrerem as mudanças estruturais – considere-se o papel/a ação fundamental do Estado como essencial para atingir tal fim e c) ações de curto prazo, a fim de amainar os mais perversos efeitos da condição de pobreza, mediante programas assistenciais e programas de correção preliminar de distorções mais sérias. A política social não pode condicionar a econômica, sob o risco de comprometer seus próprios objetivos. O desenvolvimento e crescimento econômico, embora não sendo suficiente para erradicar a pobreza e a destituição, é um requisito essencial no seu combate.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À POLÍTICA NEOLIBERAL

O neoliberalismo mostra-se como um resgate da política liberal moderna, inaugurada no século XVIII, cuja proposta era a de um Estado que garantisse as liberdades individuais, de comércio e, principalmente, de circulação de riquezas, tendo em vista os interesses da burguesia como classe social em ascensão.

Em 1947 o liberalismo seria revitalizado, pois pensadores dessa doutrina se reuniram para formular teorias e práticas que pudessem se opor aos ideários socialista e intervencionista da época. Tal articulação seria impulsionada na metade da década de 70, em função de uma crise econômica internacional, que somada a transformações tecnológicas, levariam à ruptura de tais concepções de Estado (BEZERRA et al, 2000, p.99).

Para Salama, apud Sader (1995, p.142), com o alto grau de industrialização, advieram dificuldades que não permitiram ao Estado responder de forma eficaz. E com o aumento desenfreado do desemprego, legitimou-se, subjetivamente, que se adotassem medidas liberais explicitamente de caráter mercantil. Porém, segundo o autor, a pobreza teria crescido por demais nos países de terceiro mundo, não se restringindo, contudo, a eles. Pior, as desigualdades nos países pobres estariam se intensificando. E seria nos governos de M. Tacher (Reino Unido) e R. Regan (EUA) que o liberalismo seria revigorado, através de medidas limitadoras do Estado na economia, como privatizações e tentativas de derrubar barreiras protecionistas, no entendimento de Bezerra et al (p.99).

Os Estados direcionaram-se a uma competição desenfreada com uma absurda e acelerada "corrida à modernidade", destruindo todo o sentido do direito social construído na era do "*Welfare State*". Assim, a competição, a eficiência e o êxito econômico passaram a ser vistos positivamente. O individualismo ligado à afirmação das liberdades individuais e dos direitos humanos, deram vez ao individualismo sórdido, desmontando os valores do solidarismo para afirmar e justificar a desigualdade social como inevitável conseqüência da liberdade humana. (BEZERRA et al, 2000, p.100)

Segundo Théret, apud Rodrigues (2002)

a coerência lógica do neoliberalismo teórico, necessária a seu poder de persuasão, é assegurada pela enumeração de três princípios que, na versão mais radical da doutrina, são: a liberdade até o limite de seu abuso; a desigualdade até o limite do tolerável; a flexibilidade até os limites da insegurança. É o conjunto articulado desses três elementos que, no plano doutrinário, garante uma plena eficiência econômica do mercado, levando a um crescimento ótimo da produção material e ao progresso social.

No seu aspecto liberal, o neoliberalismo seria uma política feita a partir da liberdade de escolha, do indivíduo, do *laissez-faire*, da sociedade de mercado e do Estado mínimo, conforme o autor supracitado (2002). Seu princípio fundador, segundo Thérét teria como alicerce o direito natural, calcado no ideal de liberdade, por entender que a estrutura social resulta de uma interação de homens livres por sua natureza, sendo, assim, portanto, uma estrutura obviamente desigual. Por conseguinte, se a característica dos indivíduos seria a flexibilidade, o Estado seria o principal limitador da liberdade individual, por tentar reduzir as desigualdades, e assim promover uma rigidez social, que se opõe àquela flexibilidade. “Desse modo que o Estado é, inelutavelmente, um perturbador da ordem de mercado e, portanto, um redutor dos estímulos ao trabalho e à poupança, em conseqüência, tende a frear o crescimento e a constituir-se, por fim, em fator de regressão social” (RODRIGUES, 2002).

Os efeitos do neoliberalismo, contudo, não foram condizentes com o que se esperava: agravou as desigualdades, aumentando a hegemonia dos países de primeiro mundo, que passaram a condicionar – quando não determinar – as decisões político-econômicas dos demais países em prol de seus interesses, ao passo que os países de terceiro mundo reduziram investimentos sociais, promoveram subempregos, mão-de-obra barata, flexibilização das leis trabalhistas etc, no entendimento de Bezerra; Medeiros Junior; Silva (1995, p.154). E desta forma, segundo Borón, mencionado por Sader, o resultado mais duradouro deste receituário seria uma sociedade dual “em que existe um pequeno setor de integrados (cujo tamanho varia segundo as distintas sociedades) e outro setor (majoritário na América latina) de pessoas que vão ficando inteiramente excluídas, provavelmente de forma irrecuperável no curto prazo” (BORÓN apud SADER, 1995, p.146).

Assim, analisados os argumentos até agora citados, Salama (apud SADER, 1995, p.170) destaca que seriam necessárias duas medidas de oposição à fórmula neoliberal: uma intervenção estatal a fim de combater as desigualdades sociais, reconhecendo-se o novo papel do mercado e o reconhecimento de que o mercado não pode, espontaneamente, gerar empresários. Para tanto, é preciso que se reinventem novas relações entre o Estado e o Mercado. Conforme Borón, referenciado na obra de Sader (1995, p.173), não se pode retomar o pensamento keynesiano dos anos 50/60, sem se considerar a dinâmica própria dos mercados nos dias atuais, dinâmica essa que não pode ser suplantada por uma simples operação ideológica, sob o risco de se arcar com enormes custos. Deve-se levar em conta, também, que há um processo de globalização considerável nas esferas produtivas e financeiras, e que para os países de terceiro mundo, uma omissão frente a esses desafios pode acarretar em conseqüências sérias, em função da vulnerabilidade deles.

5 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CIDADANIA

Conforme a perspectiva histórica de Frischeisen (2000, p.21/22), o constitucionalismo teria surgido no século XVI, a partir da necessidade de se justificar a origem do poder dos governantes, estabelecendo o direito dos

cidadãos frente ao Estado Absolutista, possibilitando a expressão da vontade burguesa – tinha poder econômico, mas não político – e garantindo a liberdade de expressão. A partir daí, formaram-se os conceitos de nação, soberania, poder constituinte, mandatos representativos, separação de poderes etc, além de teorias que justificariam a instituição de regras de convivência, em que os indivíduos abririam mão de parte de sua liberdade para viver em sociedade, sob governo por eles instituído.

No século XVIII, conforme a autora, as preocupações teóricas se voltaram para os fundamentos da soberania popular, fazendo surgir a idéia de Poder Constituinte como princípio de legitimidade da Constituição. Com a independência americana (1776) deu-se a separação dos poderes, e com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) incorporaram-se, em definitivo, os conceitos de soberania popular, divisão dos poderes e garantia de direitos individuais ao Constitucionalismo. Ao tempo da Revolução Industrial do século XIX, as constituições passaram a incorporar – muito em função das pressões dos movimentos sociais da época – além dos direitos e garantias individuais, os direitos sociais, exigindo-se que esses fossem garantidos através de intervenções estatais, para que a igualdade de oportunidades fosse de fato exercida. Conforme Leibholz, apud Frischeisen (2000), já não se tratava mais de uma igualdade perante a lei, mas de uma igualdade feita por ela e através dela. As normas referentes aos direitos sociais passariam a ser programáticas, que segundo Teixeira, citado pela estudiosa, “representam e concretizam o sentido e finalidade da ação estatal, e correspondem aos chamados fins sociais do Estado, que conseguiram infiltrar-se nas Constituições modernas, assumindo ali dignidade de preceitos constitucionais”. (TEIXEIRA apud FRISCHEISEN, 200, p.24).

Após a II Guerra, seguindo a perspectiva da autora, atentou-se para a importância de se garantir um caráter democrático às constituições, sob o risco de, em não sendo assim, ser insuficiente o movimento constitucionalista na garantia dos direitos sociais. Assim, a Constituição representaria um contrato público de fato, que exigiria um cumprimento das normas inferiores em consonância com as necessidades e conquistas de determinada comunidade, que por sua vez deveriam nortear o seu modelo de Estado.

Feito isso, atentou-se que de nada adiantaria ter os direitos declarados se os mesmos não pudessem ser exercitados pelos cidadãos. Além da legalidade, segundo ela, é mister que haja a legitimidade dos governos, aprofundando-se a participação popular e as garantias individuais contra o Estado, de forma que todos, sem exceção, tenham os mesmos direitos. Se a ordem constitucional define obrigações para o Estado e para a coletividade no tocante ao efetivo exercício dos direitos sociais, deve também delinear o papel do Estado na implementação deles, pois ao lado dele na organização política, há entes autônomos institucionais e territoriais difusos na comunidade, que concebem “*um direito sem Estado*”.

No tocante à legalidade, Frischeisen (2000, p.38) propõe que “as normas constitucionais da ordem social devem ser interpretadas e ter sua validade e eficácia consideradas dentro da unidade geral da Constituição”, sendo, por isso,

comumente classificadas como programáticas, que traçam princípios a serem seguidos pelos órgãos estatais para realizarem os fins sociais do Estado. Segundo ela, tem-se caminhado no sentido de dotar eficácia jurídica a elas, por entender que, sendo a Constituição a lei maior de um Estado, esta não poderia conter dispositivos sem vigência, eficácia e aplicabilidade.

No que diz respeito à legitimidade, Silva, citado pela estudiosa, considera que advém de decisão proveniente de um titular legítimo do poder constituinte. Já no tocante à eficácia das normas constitucionais, como diversos autores versam sobre o assunto, apresentando classificações diferentes, porém semelhantes, em alguns casos, poder-se-ia dizer que podem se dividir, num geral, como plenamente eficazes, por produzirem imediatamente todos os seus efeitos e limitadamente eficazes, por precisarem ser integradas por leis infraconstitucionais. Aqui estariam as normas programáticas, que segundo M. H. Diniz, mencionada na obra de Frischeisen (2000, p.43/44), são eficazes porque

Impedem que o legislador comum edite normas em sentido oposto ao direito assegurado pelo constituinte, antes mesmo da possível legislação integrativa que lhes dá plena aplicabilidade, condicionando assim a futura legislação com a consequência de ser inconstitucional; impõem um dever político ao órgão com competência normativa; informa a concepção estatal ao indicar suas finalidades sociais e os valores objetivados pela sociedade; condicionam a atividade discricionária da administração e do Judiciário; servem de diretrizes teleológicas para a interpretação e aplicação jurídica (subsunção, integração e correção); e estabelecem direitos subjetivos por impedirem comportamentos antagônicos a elas.

Assim, segundo Bobbio, destacado pela autora, a efetividade dos direitos sociais está diretamente relacionada à atuação do legislador, elaborando normas infraconstitucionais, e à atuação dos integrantes do executivo, também vinculados à respectiva lei maior.

A fim de garantir a aplicabilidade e implementação desses direitos, em casos de inconstitucionalidades ou omissão, criou-se, no Direito brasileiro, o mandado de injunção, para os casos em que a falta de norma regulamentar inviabilize o exercício de direitos e liberdades constitucionais, e a ação direta de inconstitucionalidade, dando ciência ao poder competente para tomar as providências necessárias, configurando, segundo G. F. Mendes, apud Frischeisen (2000, p.53), um “direito subjetivo público a uma ação positiva de índole normativa por parte do legislador”. Porém, se tais instrumentos atuam na falta de normas viabilizadoras de direitos e garantias constitucionais, não coíbem ausências de ações do Executivo que permitam a consecução dos fins promulgados das normas infraconstitucionais já existentes. Isso suscitaria a questão: então como responsabilizar o Administrador?

Segundo a procuradora da república, os atos administrativos que visam implementar as políticas públicas são iguais aos demais atos da Administração, ficando, portanto, vinculados aos princípios da legalidade e legitimidade – além dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o Art. 37 da nossa Constituição Federal. Por isso, a autora entende que o Administrador fica “vinculado à Constituição e à implementação das políticas públicas de ordem social, estando adstrito às finalidades explicitadas na constituição, bem como nas leis integradoras, e não cumpri-las caracteriza omissão, passível de responsabilidade”. E isso faz com que seus atos sejam vinculados e não discricionários⁴.

Segundo a estudiosa, a discricionariedade do Administrador seria regulada pela norma constitucional referente ao direito social em questão, que apontaria a melhor forma de atingir a sua finalidade constitucional. Também incidiria sobre a Administração o princípio da razoabilidade, não permitindo que o exercício dos direitos sociais fosse preterido por ação ou inação que ferisse os preceitos constitucionais e legais. Assim conclui que “o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração” (FRISCHEISEN, 2000, p.95). Retomando o pensamento de Ihering, Frischeisen propõe que toda norma jurídica surge em função de uma finalidade, o que impede que não se cumpra uma norma por esta se apresentar com sua finalidade implícita.

As dúvidas sobre a discricionariedade, conforme a autora, cabem ao Juiz, que deve dar sentido objetivo e concreto à norma, bem como controlar a legitimidade do ato administrativo. E essa demanda por preencher o conteúdo das normas, não mais apenas dizendo qual norma poderia dissolver um conflito particular, caracterizaria o fenômeno da politização do judiciário.

No entendimento da estudiosa, a complexidade das relações Estado/sociedade civil na atualidade, em sua função executiva, além das relações entre os Estados nos blocos econômicos, tem suscitado debates sobre conceitos historicamente formados, como Estado-nação, separação de poderes, democracia representativa. Conceitos como o de soberania nacional, segundo ela, estariam sucumbindo frente aos blocos econômicos e às possibilidades de intervenção por causa dos direitos humanos. Isso tudo estaria acarretando, internamente, num processo legislativo extremamente técnico, dotando o Executivo de muito poder na elaboração das leis, além de agilidade. Frente a isso, o judiciário – especialmente a Justiça Federal e o STF – teria passado “a funcionar como verdadeira válvula de escape para o autoritarismo legislativo do Executivo Federal ou sua omissão, em desrespeito aos ditames constitucionais e, em especial, dos direitos sociais dos cidadãos” (FRISCHEISEN, 2000, p.101).

Mas não se trata de substituir o Executivo pelo judiciário ou por um Juiz legislador, mas sim de se cumprir e interpretar a constituição e suas normas no limite da discricionariedade da Administração, em sintonia com as diversas demandas sociais

⁴ Por discricionariedade pode-se entender a margem de subjetividade que cabe ao administrador para decidir sobre a melhor maneira de satisfazer o fim legal, quando não se pode obter, objetivamente, da lei, uma única solução. Já o ato vinculado é o oposto.

em que tais normas incidem. E isso mostraria o relevante papel do judiciário na promoção e monitoramento das políticas públicas para o efetivo exercício dos direitos, humanos e sociais. (no entanto, poder-se-ia questionar se atualmente as últimas instâncias do judiciário estariam atuando nessa perspectiva, o que levaria a um questionamento acerca da forma como são compostas tais instâncias).

6 CONCLUSÃO

As influências do modelo neoliberal para o exercício da cidadania têm sido por demais prejudiciais. A defesa do livre mercado deu a este um poder tão grande que tem condicionado decisões de países, única e exclusivamente em função de seus interesses mercadológicos, relegando, a segundo plano, os direitos sociais e, conseqüentemente, a cidadania, especialmente no caso dos países subdesenvolvidos.

Os países de terceiro mundo, por sua vez, têm tido um acesso muito reduzido ao mercado mundial que, por se caracterizar pela dominação de oligopólios, vem excluindo-os das benesses do neoliberalismo. Além da exclusão, têm sido impelidos a adotar medidas sócio-econômicas muitas vezes prejudiciais para o contexto nacional, como privatizações, flexibilização de leis trabalhistas, redução de investimentos na área social, tudo sob o argumento de que a atuação do Estado deve ser mínima. E dentro dessa conjuntura, não se poderia desconsiderar as diversas influências que têm recaído sobre a Administração Pública que, por influências dos interesses do grande capital, muitas vezes tem subvertido às prioridades sociais.

No caso brasileiro, seu ordenamento jurídico se voltou para a questão através de alguns mecanismos que poderiam responsabilizar o Administrador quando esse se desviasse do interesse público, como o mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade. Estas mesma não configuram, a princípio, alternativas totalmente eficazes para garantir a promoção dos direitos sociais, pois atuam apenas na ausência de normas viabilizadoras de direitos e garantias constitucionais, não coibindo inações do Executivo. Contudo, uma hermenêutica constitucional moderna vem contribuindo neste intento, a partir da afirmação de que não existem disposições constitucionais ineficazes.

Se não é razoável supor a ineficácia das normas constitucionais, que dão sustentação a todo arcabouço jurídico, a questão reside em saber se são plenas ou limitadamente eficazes; jamais ineficazes. Disto, pois, conclui-se que as normas sociais previstas na Constituição, geralmente classificadas como programáticas, são eficazes e aplicáveis desde seu nascedouro, seja informando a concepção estatal, ao indicar suas finalidades sociais e os valores objetivados pela sociedade, seja impedindo a edição de normas em sentido oposto ao direito assegurado pelo constituinte, antes mesmo da possível legislação integrativa que lhes dá plena aplicabilidade, sob pena de serem inconstitucionais. Dentro desse contexto, não há mais discricionariedade ampla do Administrador para deliberar sobre a implementação ou não de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração. E quando nossa Carta Magna dispõe expressamente que erradicação da pobreza constitui um dos objetivos

fundamentais da República Federativa do Brasil, isso fica mais facilmente perceptível! Todavia, em caso de dúvida, cabe ao Judiciário dar um sentido objetivo e concreto à norma, não mais controlando apenas a legalidade dos atos administrativos mas, também, e principalmente, a legitimidade dos mesmos, à luz do que a Constituição dispõe a respeito, explícita ou implicitamente.

Assim, para que haja um exercício concreto da cidadania, o que implica redução da pobreza, ou até sua ausência, deve-se reverter a fetichização pelo mercado, (re)colocando, em primeiro plano, o homem e suas necessidades básicas. E se por um lado isso demanda uma mobilização e organização da sociedade civil como um todo, por outro não se pode minimizar, nem tampouco desconsiderar, a importância da atuação – obrigatória – do Estado neste sentido. Se há quem disponha de instrumentos eficazes de pressão, o que os torna mais suscetíveis de obter mais da ação do Estado, há também quem dependa dessa própria ação para conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência. E é quanto a estes – infelizmente a maioria da população – que a atuação da Administração Pública se mostra essencial e imperativa.

Assim, quando homens e mulheres se sentirem cidadãos de fato, que realmente podem interferir nas decisões do meio em que vivem, poderá haver fiscalização e controle do Estado, em especial da Administração Pública, de forma a garantir que ela realmente atue em prol dos interesses públicos, atentando para os diversos segmentos e classes sociais. Talvez, nesse momento, possa-se falar de cidadania e de efetivo combate às misérias que a sociedade enfrenta, mediante a criação e implementação de políticas públicas cidadãs que possam ser exigidas, eficazmente, do Estado pelos diversos segmentos sociais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BEZERRA, H.R.; MEDEIROS JÚNIOR, F.C; SILVA, L.G.H. Neoliberalismo: outro enfoque. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de sociologia jurídica** (você conhece?). Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário básico da língua portuguesa Folha/Aurélio**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o ministério público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Neoliberalismo**: gênese, retórica e prática. Disponível em <<http://www.politica.pro.br>>. Acesso em: 20 Set. 2002.

SADER, Emir (Org.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.